

*Historia*  
M·Í·N·I·M·A  
*de*

Los derechos  
humanos en  
América Latina



LUIS RONIGER

EL COLEGIO DE MÉXICO





HISTORIA MÍNIMA DE  
LOS DERECHOS HUMANOS  
EN AMÉRICA LATINA

Colección  
HISTORIAS MÍNIMAS

*Director*  
Pablo Yankelevich

*Consejo editorial*  
Soledad Loaeza  
Carlos Marichal  
Óscar Mazín  
Erika Pani  
Francisco Zapata

HISTORIA MÍNIMA DE  
LOS DERECHOS HUMANOS  
EN AMÉRICA LATINA

*Luis Roniger*



EL COLEGIO DE MÉXICO

323.098

R773h

Roniger, Luis, 1949-

Historia mínima de los derechos humanos en América Latina / Luis Roniger -- 1a. ed. -- Ciudad de México : El Colegio de México, 2018.

282 p. ; il. ; 21 cm -- (Colección Historias mínimas)

Incluye bibliografía

ISBN 978-607-628-369-1

1. Derechos humanos -- América Latina -- Historia -- Siglo xx. 2. Derechos humanos -- América Latina -- Siglo xxi. 3. Derechos humanos -- Leyes y legislación -- América Latina. 4. Derechos civiles -- Leyes y legislación -- América Latina. I. t. II. Ser.

Primera edición, 2018

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Carretera Picacho Ajusco 20

Ampliación Fuentes del Pedregal

Delegación Tlalpan

14110 Ciudad de México

[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN 978-607-628-369-1

Impreso en México

## ÍNDICE

Prólogo

9

Introducción

La historicidad del discurso y la normativa de derechos humanos, 13; Problemas y debates en torno al discurso y la normatividad universal, 19; Cuatro configuraciones históricas en América Latina: una visión panorámica, 26

PRIMERA PARTE

### **Derechos y garantías en los estados latinoamericanos**

Garantías constitucionales y sus limitaciones, 31; Igualdad formal, ciudadanía limitada y sectores subalternos, 39; El abuso del poder, la proscripción y el destierro, 58; Migración y extranjería: El desplazamiento de personas y el derecho a tener derechos, 63

SEGUNDA PARTE

### **La cristalización del discurso universal de los derechos humanos: Su ampliación, desplome y resurgimiento**

La cristalización de un discurso universal de derechos humanos, 71; El impacto del populismo y la redefinición de los derechos sociales y económicos, 78; Política de masas, polarización política y terrorismo de Estado, 81; Contexto geopolítico, imaginarios

polarizados y discursos salvacionistas, 87; El legado de las violaciones masivas de derechos humanos, 93; Exclusión institucional, exilio político y concientización, 104; Superar el pasado represivo: justicia transicional, 114

### TERCERA PARTE

## **Avances, desafíos y luchas en torno a la efectiva implementación de los derechos humanos**

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos, 131; Los derechos humanos y el 'constitucionalismo aspiracional', 137; El microdespotismo y su impacto macrosociológico, 141; Corrupción y abusos institucionales, 149; El desafío de la impunidad, 155; Brechas socioeconómicas, redes clientelistas y enclaves de privilegio, 161; Movilidades forzadas, discriminación y xenofobia, 174; Tolerancia, polarización política y libertad de expresión, 195; Diversidad de género y derechos humanos, 201; Derechos identitarios y políticas de reconocimiento colectivo, 215; El desafío de los mercados ilícitos y el respeto a los derechos humanos, 232; El miedo a la inseguridad personal y persistentes expectativas autoritarias, 246; La amenaza del cambio climático, el medio ambiente y los derechos humanos, 257

Conclusiones:  
un balance a comienzos del siglo XXI  
267

Bibliografía  
273

## PRÓLOGO

Esta *Historia mínima de los derechos humanos en América Latina* se propone desarrollar una aproximación holística que contemple tanto el contexto sociopolítico y cultural del desarrollo histórico de los derechos humanos, como su anclaje jurídico e institucional. El foco específico, que analiza la proyección de los derechos humanos en América Latina, reconoce la elaboración y el impacto de una normativa internacional. Al mismo tiempo, destaca el rol activo y aun pionero de los estados latinoamericanos en el logro de importantes hitos en el reconocimiento de derechos como la elaboración de acuerdos regionales sobre políticas de asilo, parte del derecho consuetudinario internacional, o las contribuciones latinoamericanas a la formulación de documentos centrales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas (ambas en 1948) o la participación mayoritaria entre los países signatarios y que ratificaron el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT (1989). A pesar de tales aportes positivos y del progreso que registraremos para décadas recientes, el libro también da cuenta de inmensos problemas y desafíos que los distintos países han debido enfrentar e intentado superar, hasta lograr que exista un compromiso con los derechos humanos no solamente a nivel declarativo, sino también con una efectiva implementación y respeto por parte de las instituciones en el nivel de la convivencia social.

Los claroscuros en el registro no son casuales, ya que los mayores avances en el ámbito de los derechos humanos globales y regionales se han dado a raíz de periodos represivos y crisis humanita-

rias que afectaron la vida y la dignidad personal de millones de seres humanos. El mayor ímpetu en el efectivo reconocimiento de los derechos humanos se ha dado en las últimas décadas como resultado tanto de procesos globales como de la confrontación con el triste legado de los crímenes de lesa humanidad cometidos en el marco de las dictaduras militares y los gobiernos civiles autoritarios durante la etapa final de la Guerra Fría.

Escribir una historia de los derechos humanos en cualquier sociedad implica una serie de desafíos. Por una parte, implica rever la vigencia de distintos derechos humanos en su contexto histórico, analizando instituciones, normativas legales, el orden político, contextos socioeconómicos y el horizonte cultural. En otras palabras, la historia de los derechos humanos no se reduce a la historia del discurso o la normativa legal. En buena medida, las precede, ya que aun antes de la acuñación del término en su acepción moderna y la formación de un campo de derecho internacional, existieron hitos fundamentales que determinaron su cristalización. Dar cuenta de la historia de los derechos humanos es también indicar su inoperancia, reflejada en casos de violencia, abusos y falta de respeto por la vida, la integridad y la dignidad de las personas. Además, debe también registrar las luchas llevadas a cabo por ampliar su reconocimiento, mediante movilizaciones de organismos de derechos humanos y movimientos sociales, redes de solidaridad, iniciativas de sectores de la sociedad civil, así como también su anclaje en nuevas políticas de Estado y la interacción de competencias estatales con el impacto de normativas y organismos internacionales. Por último, describir el desarrollo de los derechos humanos en América Latina implica intentar cubrir 20 naciones (las naciones hispanoparlantes, Brasil y Haití), además de considerar la importancia del sistema regional de derechos humanos.

La tarea es hercúlea y la emprendemos con humildad. Ofrecemos aquí al lector sus resultados con la certeza de que hemos tocado sólo algunos de los múltiples ángulos posibles, ilustrándolos con materiales selectos derivados de los distintos entornos y diná-

micas históricas. En el texto hemos ilustrado dinámicas regionales con casos específicos, sin implicar con ello que la temática analizada fuera privativa de aquellos casos. Si identificamos problemas y desafíos o bien logros y mejoras en el plano del respeto de los derechos humanos en un determinado país, nuestra intención no es ofender ni ensalzar la imagen de las sociedades analizadas. Quienes lean este libro deben tener presente que la intención es presentar y analizar situaciones ilustrativas de tendencias más amplias, situaciones que hemos seleccionado sobre la base de contar con investigaciones serias en torno a los casos seleccionados. En todo momento se debe tener presente que los fenómenos y procesos analizados no están ausentes en otras latitudes y contextos de nuestra región.

El tratamiento en las distintas secciones es temático. Aunque el texto procede por medio de lo que llamaremos *configuraciones históricas*, vale decir, distintas fases distintivas en la formación y consolidación del campo de derechos humanos, la contribución de este volumen radica en su aporte analítico. Tal aporte se proyecta mediante el despliegue de una amplia gama de fenómenos y procesos de desarrollo de los derechos humanos, permitiendo comprender las dificultades históricas que existieron en América Latina para internalizar e implantar la normativa de esos derechos, superando resistencias y desafíos. El análisis no pretende ofrecer un catálogo exhaustivo de todos los casos y contextos históricos de desarrollo de los derechos humanos en América Latina, algo que demandaría miles de páginas. Las lecturas sugeridas al final de este pequeño libro permitirán que los lectores puedan profundizar en el seguimiento del complejo proceso de radicación efectiva de la normativa de respeto de los derechos humanos en la región y en el ámbito global.

Mis sinceros agradecimientos van a quienes de una manera u otra me recomendaron lecturas, asesoraron sobre distintos puntos y leyeron partes del manuscrito, inspirándome a seguir buscando respuestas y contribuyendo a mejorar el libro que usted lector tiene

en sus manos: Shuli Roniger, Edna Saragosti, María Roof, María Antonia Sánchez, Leonardo Senkman, Mario Sznajder, Daniel Wajner, Mir Yarfitz, Silvina Jensen, Pablo Yankelevich y los evaluadores anónimos de las versiones iniciales del manuscrito. Un agradecimiento especial va también a Zachary Orr y Alex Estrada, quienes han sido mis asistentes de investigación en las etapas finales de preparación del libro.

## INTRODUCCIÓN

Desgraciadamente tuvo que venir la dictadura para que acá [en Uruguay] se empezara a hablar de tortura, de prisiones arbitrarias y todo ese tipo de cosas.

Padre LUIS PÉREZ AGUIRRE,  
SERPAJ, Montevideo, 14 de julio de 1995

El tema de los derechos humanos es un tema bastante nuevo. Ni en Chile ni en América Latina el reconocimiento de los derechos humanos tiene una [larga] historia. Aquí es importante considerar que no se trata de recuperar algo que se perdió. Se trata de crear algo que no ha existido. Además, surgió ligado en la agenda política con una carga política, por lo que muchas veces, cuando hay que usar la expresión ‘derechos humanos’, se busca alguna otra alternativa, porque es como que ésa va perdiendo el valor.

Abogado ISAAC FRENKEL,  
Santiago de Chile, 17 de julio de 1995

### LA HISTORICIDAD DEL DISCURSO Y LA NORMATIVA DE DERECHOS HUMANOS

¿Qué son los derechos humanos? ¿Cómo conceptualizarlos y contextualizarlos históricamente? De manera central, pensemos en ellos como los derechos fundamentales de las personas, de respeto a su integridad física, dignidad personal y ejercicio social de sus capacidades. A menudo encontraremos en las convenciones, pac-

tos y tratados largas listas de derechos específicos, desde la libertad de expresión, de fe y asociación, hasta un detalle de derechos políticos, sociales, económicos y culturales. Cualquiera sea la nómina específica, todas se condensan en el principio del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, tal como lo afirma el artículo tercero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se trata, pues, de reconocer que los seres humanos deben tener ‘el derecho a tener derechos’, en la frase acuñada por Hannah Arendt. Ello instala la igualdad de las personas, promulgando que *la diversidad* de los seres humanos no obvia el *derecho absoluto a que se respete su condición humana*.

Historiadores y expertos en las ciencias sociales han debatido con intensidad dónde comenzar a trazar la historia de los derechos humanos. Sin duda, la normativa internacional de los derechos humanos como idea cardinal de nuestros tiempos es de reciente data, un producto de la segunda mitad del siglo xx, cuando, como resultado de la barbarie nazi que afectó la dignidad humana y produjo el genocidio de millones de personas en Europa, se proyectó a nivel universal esa ‘última utopía’ de los derechos humanos, según reza el título del libro de Samuel Moyn (2010) que adjudica su ímpetu al desprestigio de otras utopías modernistas y civilizatorias. En efecto, el discurso y la normativa universal de los derechos humanos son de hecho el más reciente epítome de lo que a veces se ha postulado como el triunfo de la ‘razón universal’ y la racionalidad, un discurso que reconoce el fundamento compartido de la humanidad, un lenguaje que más allá de sus diferencias, tanto pensadores como René Cassin y Jürgen Habermas como el papa Juan XXIII o el papa Francisco suscribirían plenamente. Es más, hay fundamentos para considerar que en América Latina fue solo en las dos o tres últimas décadas cuando los derechos humanos sedimentaron en la consciencia popular y cobraron legitimidad, expandiéndose luego de la agenda inicial ligada a los legados represivos y la justicia transicional para asumir asimismo relevancia en otros ámbitos institucionales y sociales. Los testimonios de Luis Pérez Aguirre e Isaac

Frenkel a mediados de los años noventa son ilustrativos de cuán reciente es su efectiva y plena inserción en la región.

En la segunda mitad o aún en el último cuarto del siglo xx los derechos humanos se generalizan como un discurso moral y emancipatorio opuesto a las estructuras opresivas de poder y destinado a combatir la discriminación, la opresión y la marginación de los seres humanos. Esa visión reconoce lo sagrado de la vida humana y la dignidad de las personas, y pasa a ser codificada en normas jurídicas, en declaraciones, tratados y convenciones internacionales. En su doble aspecto de ideal y de normativa legal, los derechos humanos reflejan un posicionamiento de la comunidad internacional a partir del cual deben prevalecer ciertos preceptos universales por sobre las diferencias entre los seres humanos.

Tal posicionamiento reconoce determinados *principios de relacionamiento* que *todo ser humano y toda institución de poder deberían respetar, al tiempo que deberían evitar abusos y afrontas a la integridad física y la dignidad de las personas*. Ello implica reconocer la existencia de deberes de convivencia entre las personas y obligaciones que los estados deben asumir, ante todo:

- a) aceptar límites al uso del poder;
- b) rendir cuentas acerca de violaciones a los derechos humanos, y
- c) en el caso de las instituciones, adoptar las medidas necesarias para remover obstáculos a la plena capacidad de disfrutar de los derechos promulgados.

Sin embargo, el haber definido los derechos humanos en su acepción universal no allana el interrogante de cuándo comenzar a trazar su historia. En efecto, existen divergentes aproximaciones al trazado de la historia de los derechos humanos en el ámbito mundial. Algunos autores, como Mary Ann Glendon (2001), han destacado el reconocimiento internacional de los derechos humanos como piedra angular y por tanto delimitan su historicidad a partir de los hitos fundacionales de normatividad jurídica que constituyen la Declaración Universal de los Derechos Humanos en las Na-

ciones Unidas y las posteriores convenciones y tratados internacionales, comenzando por las dos convenciones de 1966 sobre los derechos civiles y políticos, y sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Quienes adoptan una posición aún más radical, como Samuel Moyn (2010), sitúan su anclaje efectivo en la década de los setenta, cuando se transforman en un reclamo de movimientos sociales en lucha contra estructuras políticas represivas tanto en América Latina como en Europa Oriental.

En un análisis de la evolución de los derechos humanos, el ex juez de la Corte Internacional de Justicia Thomas Buergenthal (2006) se ha referido al antecedente de la Sociedad de Naciones, el organismo internacional creado por el tratado de Versalles en 1919 y popularmente conocido como la ‘Liga de Naciones’. Entre sus principios se incluyó la protección de minorías étnicas y religiosas, aunque ligada al proyecto colonialista de los mandatos internacionales. Se debe tener presente que la invocación de derechos de minorías nacionales fue usada hipócritamente por los países occidentales para defender su intervención en el Imperio otomano (y décadas más tarde fue usada por los nazis para justificar el Anschluss y la invasión de países vecinos en Europa central). Aunque Buergenthal considera que la elaboración jurídica de la Liga de Naciones no dio lugar a un cuerpo internacional legal de derechos humanos, al mismo tiempo recuerda que generó la iniciativa de académicos de derecho en promover el concepto, logrando que el *Institut de droit international* adoptara una “Declaración de los Derechos Internacionales del Hombre” en 1929. Ese documento promulgaba explícitamente que “la conciencia jurídica del mundo civilizado” exigía el reconocimiento de los derechos del individuo ante toda infracción por parte de un Estado, así como la obligación de los Estados a reconocer el derecho a la vida, la libertad y la propiedad, el libre ejercicio de la religión y la libertad de lenguaje a todos los individuos, “sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, idioma o religión”.

Otro anclaje, sugerido por Paul Gordon Lauren (2001), remonta el desarrollo de los derechos humanos al siglo XIX, situándolo en

la época de auge de los movimientos abolicionistas contra la esclavitud; los movimientos reformistas y socialistas contra la explotación del capitalismo salvaje, y los esfuerzos de personas como Florence Nightingale y J. Henry Dunant para aliviar el sufrimiento de los combatientes y los civiles en situaciones bélicas, esfuerzos que llevarían a la creación de la Cruz Roja Internacional, a las convenciones de Ginebra y a la consolidación del derecho internacional humanitario. Otros analistas atribuyen los orígenes de los derechos humanos —con iguales fuertes argumentos, por ejemplo, en la obra de Lynn Hunt (2007)— al legado de la Ilustración inglesa y francesa, a la secularidad y a las grandes revoluciones, en particular a la Revolución francesa que selló en su bandera los ideales de igualdad, libertad y fraternidad. Otro núcleo de analistas sugiere no ignorar su anclaje en nociones de ley natural y en los derechos medievales que aun estructuras feudales reconocieron a distintos estamentos sociales. Finalmente, hay quienes sugieren —como Micheline Ishay (2004)— reconocer que la visión normativa moderna tiene antecedentes tanto seculares como religiosos de larga data, entre otros en el código de Hammurabi de la antigua Babilonia, el hinduismo y el budismo con su temprana defensa del sistema ecológico, el confucianismo con su promoción de la educación de masas, la antigua Grecia y la Roma republicana con su concepción de la ley natural y la capacidad racional de los individuos, las religiones monoteístas y su prédica de solidaridad humana, así como el pensamiento acerca del comportamiento en situaciones de guerra.

No existe, pues, consenso en los círculos académicos respecto de los orígenes de los derechos humanos y su inicio en Occidente o bien —desde una perspectiva más amplia de respeto de la dignidad humana— asimismo en otras sociedades y civilizaciones. Por otra parte, los derechos humanos son un fenómeno multidimensional que amerita múltiples enfoques y aproximaciones. Marie-Bénédicte Dembour (2010) ha identificado cuatro perspectivas sobre los derechos humanos que divergen en su aproximación. Hay quien los estudia como naturales (inmanentes a la condición hu-

mana), deliberativos (o sea, producto de negociaciones), confrontacionales (el resultado de luchas por lograr su reconocimiento) o bien ‘discursivos’ (efectivos solo cuando permean el lenguaje de las personas). Analistas como Joaquín Andrés Gallego Marín (2014) han destacado la multiplicidad de modelaciones teóricas asumidas en el estudio e investigación de los derechos humanos, indicando entre otras el ámbito discursivo; sus orígenes; las constelaciones políticas; las expectativas normativas; el criterio de universalidad positiva o negativa; el reconocimiento recíproco institucional y cultural; su carácter sistémico; su aspecto práctico y relativa efectividad; el compromiso estatal con la justicia, o bien distintas combinaciones de tales modelaciones.

Al contemplar los fundamentos filosóficos y normativos, la mayoría de los analistas reconoce que son múltiples y se retrotraen en el tiempo. Abarcan desde concepciones religiosas y seculares de sacralidad ontológica y racionalidad de las personas a estatutos de derecho positivo y consuetudinario que los Estados y la comunidad global han aceptado asumir en convenciones, declaraciones y pactos internacionales. Por último, mediante las distintas aproximaciones a su historicidad, se destaca la tensión entre una visión de los derechos humanos como emergente de leyes naturales y como producto del derecho positivo. El derecho natural como fundamento del género humano tiene raíces que se remontan a la antigüedad y se elaboran en el pensamiento de la Iglesia católica medieval. Asimismo, en la segunda mitad del siglo xvii y bajo el trasfondo de las luchas por el poder en Inglaterra, John Locke destacaba la importancia de los derechos naturales, como el derecho a defender la vida, la libertad y la propiedad privada, con la sociedad civil de garantía de usufructo de tales derechos. Sus ideas, publicadas mayormente entre 1689 y 1695, influyeron en el pensamiento de los enciclopedistas, la revolución americana y la Revolución francesa. En 1748, Montesquieu especificaba aún más la distinción entre el derecho natural y el derecho positivo como dimensiones de la existencia humana. Entre las leyes naturales indicaba la búsqueda de

paz; la obtención de sustento; el deseo sexual y la voluntad de vivir en sociedad; una vez que las personas suplen tales necesidades naturales pierden la sensación de fragilidad, pero entonces comienzan la competencia dentro de cada sociedad y las guerras entre naciones. Según el autor de *El espíritu de las leyes*, ello daba lugar al derecho positivo: el derecho de las naciones, así como los derechos políticos que regulan las relaciones entre gobernantes y gobernados, y los derechos civiles que regulan las relaciones entre los ciudadanos.

Más allá de las divergentes aproximaciones a su historicidad y multiplicidad, que registramos aquí solo en someros trazos, lo que no está en duda es que en el siglo xx y comienzos del xxi los derechos humanos han sedimentado en normativas internacionales, se han difundido y ganado espacio institucional, en principio como secuela de los crímenes de lesa humanidad y genocidio del Holocausto y la segunda Guerra Mundial, y aun con un mayor ímpetu en décadas subsiguientes, cuando la humanidad ha confrontado nuevos desafíos y renovadas crisis humanitarias. Los derechos humanos se han transformado en nuestra era en un discurso global que aún aquellos gobernantes, redes e individuos que los han resistido y han aplicado prácticas represivas y abusivas, no han podido ignorar al tratar de limitar su impacto y reducir sus implicaciones efectivas.

#### PROBLEMAS Y DEBATES

##### EN TORNO AL DISCURSO Y LA NORMATIVIDAD UNIVERSAL

A partir del siglo pasado ha habido un movimiento creciente de anclaje discursivo y jurídico de los derechos humanos a escala global, que se ha reflejado en los convenios internacionales y su firma y ratificación por estados miembros de la ONU. En años recientes, también somos testigos de un creciente reconocimiento como parte integral y a veces aún preeminente en marcos jurídicos na-

cionales, como se los ha reconocido en algunos países de América Latina. Se advierten asimismo profundas transformaciones en la estructura de los interlocutores en el ámbito global. Ello se ve reflejado en la presencia importante de organizaciones no gubernamentales y redes transnacionales de defensa de los derechos humanos con voz en los foros internacionales, y en el creciente papel que desempeñan las comisiones regionales de derechos humanos y organismos internacionales que proporcionan un escenario alternativo para ciudadanos que reclaman justicia a sus propios gobiernos.

De igual proyección han sido los casos de intervención humanitaria internacional, basada en el principio de R2P (acrónimo de *responsibility to protect*), o sea la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger a los indefensos. Sin embargo, sobre este punto existen serias dudas sobre los intereses de política exterior en su balance con la preocupación acerca de intervenciones destinadas a proteger a poblaciones en áreas de conflicto. Casos recientes que ejemplifican esa problemática son la controvertida intervención de la OTAN en Libia en 2011, la operación francesa en Mali en 2013, y la intervención de Irán, Rusia, Estados Unidos, Francia, Turquía, Arabia Saudita, Qatar y el Estado Islámico en la cruenta guerra civil en Siria en 2011-2018.

Distintos analistas han expresado también dudas acerca de la ambigüedad en el abordaje de los derechos humanos cuando se entrecruzan con variables económicas, como el énfasis productivo y desarrollista y su presión sobre distintos ecosistemas y sectores sociales. Por ejemplo, el antropólogo Mark Goodale (2006) puso de relieve que, aunque proyecta una visión universal, el discurso de los derechos humanos puede encubrir asimismo facetas neoliberales, sugiriendo que su legitimidad dependerá de las condiciones de su surgimiento e incorporación. Vale decir, no se pueden ignorar en el análisis las tensiones entre el lugar de las ideas y el proceso histórico como fuerza motriz en las relaciones internacionales y la esfera global.

Por otra parte, debemos preguntarnos si la creciente codificación legal implica una aceptación plena del universalismo y normatividad de los derechos humanos. Quienes defienden el universalismo sostienen una serie de principios y valores cuyo asidero no está aún generalizado de manera global ni se ha asentado plenamente en la diversidad de sociedades humanas. Entre esos principios y valores destaca la visión de que los individuos son la unidad básica de anclaje de los derechos humanos; que los derechos humanos son inherentes a todas las personas independientemente del contexto sociopolítico, económico o cultural en que se encuentran, y que en su codificación internacional deben ser aceptados por todos, ya que son aplicables a nivel global, independientemente de su congruencia con situaciones socioeconómicas e imperativos culturales diferentes.

El acatamiento de los compromisos legales de respeto de los derechos humanos y una rendición de cuentas ante su transgresión requieren el funcionamiento de un aparato institucional y el apoyo de la población. Es allí donde a menudo se abre una brecha entre la decisión de un Estado de sumar su firma a un acuerdo internacional y la autoridad moral que la normativa de derechos humanos puede adquirir al emanar de las expectativas que prevalezcan en la sociedad. De manera paralela, la efectiva radicación de la normativa de respeto de los derechos humanos depende de constelaciones de poder y de la autoridad moral que pueden sustentarla o desafiarla. En otras palabras, los derechos humanos derivan su anclaje efectivo de distintas constelaciones y circunstancias históricas, contextos políticos, estructuras económicas, estructuras sociales y diversos entornos culturales en que se los implementa.

No es casual que el reconocimiento y avance de los derechos humanos haya sido dispar en las distintas sociedades del mundo, así como han variado su interpretación, módulos de inserción y vigencia efectiva. Los procesos de radicación y reconocimiento del discurso y la normativa de derechos humanos pueden variar de sociedad en sociedad y ameritan un análisis específico, como el que

emprendemos para América Latina en este libro. Por ejemplo, es bien conocida la ya clásica secuencia y periodización de los derechos humanos que sugirió el sociólogo británico Thomas H. Marshall (1950) con base en la experiencia inglesa. Marshall indicaba el escalonamiento progresivo de derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales, producto de sucesivas luchas y conquistas ciudadanas. En una primera fase, que según Marshall iba del siglo xvii a mediados del xix, se habrían consolidado *los derechos civiles*: la libertad individual, la libertad de expresión y de conciencia, los derechos de propiedad e intercambio de productos, servicios y trabajo, el derecho de contratación y el reconocimiento de la igualdad ante la ley. En una segunda etapa, desde fines del siglo xviii a comienzos del xx, se habría logrado el reconocimiento de *los derechos políticos*, desde el voto hasta la participación en el ejercicio del poder político como representante de los electores, desarrollo que en un principio cubría sólo a los varones adultos y subsecuentemente se reconoció también a las mujeres, en un avance hacia el reconocimiento del principio de ciudadanía política universal. En una tercera etapa, desde fines del siglo xix se desarrollaron las luchas por *los derechos sociales*, que incluyen el derecho a un mínimo de bienestar y seguridad personal, de acuerdo con los estándares de las distintas sociedades, incluyendo derechos a la salud, la educación y la jubilación. La periodización de Marshall se transformó en clásica, siendo adoptada por muchos. Sin embargo, en países como Argentina, Brasil o México, dicha estructuración ha seguido una secuencia algo diferente, ya que la adopción de derechos sociales y económicos ha precedido o sido concomitante con el efectivo reconocimiento de la universalidad de los derechos políticos. Es claro que el avance y reconocimiento de los distintos derechos puede variar de una sociedad a otra, lo cual destaca la importancia de contextualizar su historia, siguiendo una perspectiva que combine el análisis sociopolítico con el anclaje legal y cultural, y destacando asimismo *el entrecruce entre el marco global de los derechos humanos y el delineamiento específico de los mismos en el espacio latinoamericano*.

En el delineamiento específico de los derechos humanos es donde el universalismo doctrinario se ha enfrentado a límites históricamente constituidos, y donde ha primado a menudo el desacuerdo en torno a su aplicación. Es en el entrecruce entre el marco global y el delineamiento específico donde el discurso de los derechos humanos se ha mantenido abierto a la crítica y a las acusaciones de ser usado instrumentalmente en beneficio de los países del Norte global; donde se le han dirigido reclamaciones de etnocentrismo arrogante o falta de tolerancia respecto a normas tradicionales, y donde se han criticado las intervenciones internacionales en nombre de la defensa de los derechos humanos, cuyas consecuencias a veces son tan duras como la situación que provocó la intervención.

Según los críticos, las lecturas universales de los derechos humanos parecen perder referencia en los marcos específicos de la vida social que determinan diversos equilibrios entre derechos, deberes y obligaciones. Cuando se definen en términos abstractos, los derechos humanos pueden parecer disociados de las comunidades de significado y separados de las normas que quienes viven en contextos sociales y culturales específicos consideran relevantes. Conscientes de ello, teóricos de los derechos humanos como John Rawls y Richard Rorty sugirieron diferenciar entre países liberales e iliberales al sopesar lo que es factible esperar de diversas sociedades en términos de cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos. De manera similar, hay quien sostuvo que no se puede pretender que países en desarrollo que son apenas capaces de alimentar a sus poblaciones mantengan los mismos estándares que han adoptado países desarrollados. Aun así, el aval de una posición extrema de relativismo cultural puede llevar a afirmar que los derechos humanos dependen de los marcos colectivos, lo cual abre una caja de Pandora en contextos donde la igualdad ante la ley puede no tenerse en cuenta, donde quienes detentan el poder ignoran la autonomía de las personas y donde estructuras opresivas de poder e intérpretes ortodoxos de tradiciones culturales pueden

dominar y perseguir a quienes demandan libertades individuales. Recientemente, la dicotomía universalismo-relativismo ha sido cuestionada, con universalistas que reconocen cada vez más la diversidad cultural y relativistas que buscan identificar equivalentes culturales en filosofías y culturas diversas, haciendo un llamado al diálogo entre civilizaciones. Del mismo modo, los juristas y politólogos han explorado cómo el universalismo es o debería ser reformulado para dar cabida a los derechos colectivos y los derechos de las minorías, por ejemplo, los derechos indígenas de manera posliberal. En paralelo, varios antropólogos han lanzado llamados a participar en una reflexión crítica sobre los derechos de minorías y poblaciones subalternas (incluidos los derechos lingüísticos) y reflexionar sobre cómo promoverlos en situaciones en las que, por diferentes razones, puede haber una tendencia renovada a la indiferencia en el nombre de una cultura hegemónica.

Tomar en cuenta tal problemática es crucial para que el discurso y la normativa de los derechos humanos ganen resonancia en la mente y el corazón de la población y puedan convertirse en significativos más allá de los niveles de su promulgación legal. Por tanto, creemos importante prestar especial atención a los procesos de construcción y reconstrucción de significación junto con los procesos de anclaje y consolidación institucional. Principios universales como el derecho a la vida, conceptos abstractos como la justicia, la dignidad humana y la humanidad, requieren entender las diferentes interrelaciones que existen en diversos entornos sociales y culturales como producto del devenir histórico. Por otro lado, el foco en la resonancia específica no debe dejar de lado la importancia del anclaje institucional, a fin de crear conciencia de responsabilidad y rendición de cuentas, para que los factores que posibilitaron pasadas violaciones de derechos humanos no persistan en el futuro.

La humanidad avanza en forma vacilante y parcial hacia una etapa en que la soberanía del Estado y las instituciones estatales no son la única salvaguardia para las personas en peligro de sufrir vio-

laciones graves de sus derechos fundamentales y en primer lugar el derecho a la vida. Sin embargo, debemos reconocer que las tendencias contemporáneas de jurisdicción regional y universal de la justicia no son efectivas. Un discurso de pretensiones universales debe basarse en imágenes y referencias plenas de resonancia en la población. Creemos que sólo entonces los derechos humanos serán respetados como parte de los fundamentos morales de la sociedad y, como tal, estarán conectados a las dimensiones carismáticas del orden social, dejando de ser vistos como una mera formalidad. Dado que diferentes sociedades tienen experiencias históricas diferentes, así como múltiples modalidades discursivas y diversas aproximaciones sobre la vida y la dignidad humana, todos estos aspectos deben ser tomados en cuenta a fin de que los derechos humanos se conviertan en efectivos y relevantes. Sólo cuando el discurso internacional se halla conectado a experiencias históricas específicas, géneros de representación y módulos discursivos con resonancia simbólica, es factible que se promuevan los derechos de manera que no sólo mitiguen abusos por temor a sanciones y amenazas de intervención, sino en forma creciente y duradera como una respuesta normativa en el seno de las distintas sociedades. Un cambio progresivo nutrido por un debate interno puede ser la vía para lograr una efectiva incorporación del respeto a los derechos humanos, probablemente en una forma mucho más efectiva que la vía del cambio operado por intervenciones externas, aun cuando bajo determinadas condiciones las presiones externas pueden facilitar tal transformación. El uso del lenguaje abstracto de los derechos humanos puede ser inoperante si no se expresa en términos que sean significativos y tengan resonancia cultural. En otras palabras, el ideal normativo de los derechos humanos universales necesita a menudo el apoyo de los discursos locales y de voceros que puedan revelar su significación según la percepción de cada marco social.

Otra implicación es que, en toda sociedad, los derechos humanos universales han sido y continuarán siendo (re)negociados y estructurados constantemente con nuevos desafíos, alcances, signifi-

cados y aplicaciones. El caso de América Latina es instructivo. Debido a su complejo desarrollo político, junto con raíces históricas compartidas, y a su inmensa heterogeneidad social y demográfica, operada en un espacio lingüístico y cultural en gran parte compartido y en marcos sucedáneos de apertura global, la lucha y el debate acerca de los derechos humanos han sido particularmente intensos y sujetos a una reformulación persistente y a recurrentes transformaciones. Destacar su historicidad es, pues, el objetivo de esta obra, donde se entrecruzan procesos globales y desarrollos propios de las sociedades latinoamericanas.

#### CUATRO CONFIGURACIONES HISTÓRICAS EN AMÉRICA LATINA: UNA VISIÓN PANORÁMICA

Este estudio se propone ofrecer un recorrido genealógico sobre la evolución de los derechos humanos en América Latina a lo largo de diferentes momentos históricos, revisando contextos de enmarcamiento de los derechos básicos a la vida, la integridad física y la dignidad humana, así como sus violaciones y abusos en las sociedades latinoamericanas. Diferenciaremos cuatro *grandes momentos o configuraciones históricas*, que se irán superponiendo con el pasar del tiempo *sin reemplazar por completo* las prácticas y desafíos de las etapas precedentes. La configuración inicial se remite a los antecedentes históricos remotos, comenzando con la concepción colonial del derecho jerárquico, diferencial y segmentario, articulada desde la visión medieval de fueros asociados a estamentos sociales y corporaciones segmentadas. El derecho colonial carecía de la universalidad que sustenta la normativa moderna de derechos humanos y no lo trataremos en forma detallada en este libro. Al mismo tiempo, no se lo puede ignorar, ya que codificó y formó expectativas respecto del funcionamiento y el abuso de poder, la aplicación y evasión de la legalidad, afectando el funcionamiento sesgado de la justicia en épocas posteriores, pero también concepciones de

reivindicación de derechos y resistencia ante poderes estatales abusivos.

La siguiente configuración histórica se enmarca en los Estados republicanos establecidos en el siglo XIX. En sus constituciones y leyes, los distintos Estados incorporaron muchas garantías y derechos políticos y civiles consagrados en las grandes revoluciones y articulados en torno a las libertades individuales, aunque reconociéndolos en forma limitada, abusiva y excluyente, y con condicionantes de estados de excepción, abusos de poder, proscripción y destierro, que en la realidad latinoamericana se tornaron parte de la norma efectiva.

El proceso se acelera con la construcción moderna de un discurso universal y la normativa global de derechos humanos, que se dieron junto con la redefinición y ampliación de los derechos sociales y económicos, aunque alcanzaron su ejercicio efectivo tras el embate de las dictaduras contra el ejercicio de los derechos civiles y políticos. En efecto, los derechos humanos se han tornado parcialmente efectivos sólo a fines del siglo XX, siendo su inserción producto de las secuelas de violencia generalizada y en forma concomitante del apoyo creciente en nuestras sociedades a un ideario universal de justicia y rendición de cuentas. Fue entonces cuando los derechos humanos pasaron de ser un mero registro formal para cobrar densidad en el imaginario de sectores amplios de la población en torno a la lucha contra las dictaduras dentro y fuera del territorio nacional, así como durante las transiciones democráticas y las disputas entre movimientos sociales y élites políticas, intelectuales y económicas, hasta su fluctuante definición en nuevas normativas y arreglos institucionales.

Por último, en el reciente y contemporáneo escenario latinoamericano presenciamos una nueva configuración de significado de los derechos humanos con base en un 'constitucionalismo aspiracional' y el creciente peso de normativas y mecanismos regionales e internacionales. Igualmente, se confrontan en forma expansiva nuevos desafíos generados por los mercados ilícitos, la inseguridad

personal y la amenaza a los ecosistemas, planteándolos en términos de derechos humanos. En las últimas décadas se ha ampliado el espectro de los derechos fundamentales, destacándose una mayor especificación de sus contenidos, adecuándolos a la normativa y los tratados internacionales. Además, de manera creciente, distintos países han reconocido el estatus legal preferencial de los pactos que han suscrito y ratificado, por ejemplo, al jerarquizar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (de 1969, con un protocolo adicional sobre derechos económicos y sociales), reconociéndola como fuente de obligaciones dentro de los estados. Sin embargo, aun en la actualidad, el efectivo anclaje de los derechos humanos no está asegurado y dista de ser pleno y efectivo. Persisten resistencias derivadas de considerandos de soberanía nacional y situaciones autoritarias de poder, así como resistencias basadas en argumentos de idiosincrasia cultural. Existen sectores sociales y políticos que disputan la normativa; persiste la falta de observancia de las normas jurídicas; existe violencia, corrupción, abusos de poder y brotes de autoritarismo, que definiremos como microdespotismo. Aunque se intenta fortalecer la tolerancia, la libertad de expresión y los derechos identitarios, subsiste el riesgo de subordinar los derechos al discurso de la inseguridad pública y el combate contra la delincuencia organizada; y, sobre todo, a menudo se adoptan medidas excepcionales de seguridad que ponen en entredicho el efectivo respeto de los derechos humanos.

Este trabajo sostiene que, en la actualidad, cuando los derechos humanos se asumen como una idea cardinal de nuestro tiempo, es doblemente importante destacar su temporalidad e historicidad. En efecto, el impacto de las declaraciones y pactos internacionales fue mediado en América Latina por las experiencias que vivieron nuestras sociedades bajo las dictaduras y gobiernos autoritarios en la etapa final de la Guerra Fría. Como consecuencia de las violaciones masivas de derechos humanos que afectaron a todas las clases sociales —y no solamente a los sectores que tradicionalmente habían sido objeto de marginalización, abusos y violencia sistémica—

América Latina comprendió el profundo significado del discurso y la normativa de derechos humanos, más allá de un mero reconocimiento formal y legal. La formación de organizaciones no gubernamentales junto con el activismo en las comunidades del exilio latinoamericano y las organizaciones civiles habrían de insertar el nuevo discurso de los derechos humanos aun bajo las dictaduras e impactar la evolución de la normativa jurídica tras las transiciones a la democracia en América Latina. En medio de las luchas por la verdad, la justicia y la memoria, sectores amplios adoptaron una comprensión más profunda —y no meramente declarativa— de la importancia vital del respeto de los derechos civiles y políticos, y se abrió una creciente consideración de los derechos de tercera y cuarta generación en ámbitos sociales, económicos y culturales.

No se puede suponer que el imperio de los derechos humanos haya seguido ni que siga una línea ascendente en forma inexorable o que sus avances sean irreversibles. Se debe contextualizar su avance y sus modos de radicación en distintas sociedades, en nuestro caso las latinoamericanas, pero también los desafíos y retrocesos, así como las distintas temporalidades y modalidades de anclaje de la normativa jurídica. En efecto, la historia de los derechos humanos y los modos de su radicación —o si se quiere, su vernacularización o ‘glocalización’, para usar un neologismo— han variado a través del tiempo y de sociedad en sociedad, ya que su efectiva puesta en práctica ha dependido no sólo del anclaje legal sino además, entre otras cosas, de las condiciones políticas, los apoyos o resistencias sociales y culturales, los recursos existentes y la solidez institucional de los distintos Estados, factores todos ellos que varían según cambian las coordenadas de tiempo y lugar.

Mientras reconoceremos su carácter expansivo en las postrimerías del siglo xx y comienzos del xxi, destacaremos que los derechos humanos no han seguido una línea necesariamente progresiva. Por el contrario, su historia revela avances y retrocesos. Entre otros procesos, los derechos económicos y sociales reconocidos por distintos Estados latinoamericanos en la primera mitad del siglo xx

han sido afectados en forma creciente por la globalización y las políticas neoliberales que han propiciado la retracción del Estado en la economía y la reducción de las políticas de bienestar social. Además, quienes defienden los derechos ambientales han criticado el énfasis productivo y laboral de visiones desarrollistas. Los movimientos feministas y los colectivos LGBTQ\* afirman que persiste la discriminación de género. Quienes apoyan el cosmopolitismo indican la poca efectividad de muchos Estados nacionales en defender los derechos individuales y colectivos. Por otro lado, a pesar de tratarse de una historia de avances y retrocesos, a la lista de los derechos detallados por Marshall se han sumado en décadas recientes las luchas por los derechos culturales e identitarios, lo cual refleja una cuarta fase de lucha por el reconocimiento de derechos universales.

Al recorrer esta historia de los derechos humanos en América Latina en clave de *longue durée*, percibiremos los avances logrados a partir del siglo xx, cuando bajo el impacto de crímenes sistemáticos de lesa humanidad y genocidio se reconoce el ‘*derecho a tener derechos*’, vale decir la universalidad e inalienabilidad de los derechos humanos, prescribiendo que tanto quienes ejercen posiciones de poder como quienes disputan tales posiciones de poder deben respetar la integridad y la dignidad de todas las personas. Pasemos, pues, a analizar en forma sistemática el dinámico surgimiento de un campo de derechos humanos, dilucidando su evolución histórica en América Latina. Comenzaremos el recorrido a partir de las antiguas nociones de derecho, para pasar de inmediato a describir sus transformaciones hasta arribar a la cristalización de nuevas acepciones, normativas y prácticas de derechos humanos, sin dejar de destacar las dificultades y desafíos que han acompañado su pleno reconocimiento y efectiva implementación.

\* Lesbianas, gays, bisexuales y transexuales; la “Q” es por la palabra inglesa *queer*, “poco usual”, que se aplica a personas que no se identifican con los modelos de género binario hombre-mujer. [N. del E.].

## PRIMERA PARTE

# DERECHOS Y GARANTÍAS EN LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS

### GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y SUS LIMITACIONES

El principio de universalidad propio de la concepción moderna de los derechos humanos estuvo ausente en la estructura del derecho colonial. Sin embargo, en el periodo colonial se sentaron las bases de la aplicación y evasión de la legalidad, se fundamentó la centralidad del campo jurídico en la articulación de conflictos y la defensa de libertades y prerrogativas, y sedimentaron ciertas concepciones de justicia diferenciada-estamental y amplias expectativas respecto del ejercicio del poder, que se proyectaron en diversas formas y medidas en los Estados independientes, afectando el derrotero de la futura implantación de los derechos humanos.

Bajo el orden colonial, los conflictos sociales debían ser mediados en el ámbito de decisiones administrativo-judiciales, que dieran “*a cada uno lo suyo*”, es decir, integraban expectativas de justicia diferencial propias del orden jerárquico que debería imperar. El sistema legal contemplaba distintos privilegios, tributos y gabelas, exenciones y regulaciones diferentes para las distintas corporaciones, con *fueros* y normas especiales para los clérigos, los militares, las universidades, las guildas, las comunidades indígenas y los grupos intermedios conocidos con el nombre de ‘castas’. Desde el Supremo Consejo de Indias se administraba la justicia, legislando siempre en sentidos especiales para los españoles, los indios, los negros y las castas. Se adjudicaba asimismo de acuerdo con las características de los diferentes sectores y agrupaciones sociales, tal como se estructuraban y concebían jerárquicamente. El orden social jerárquico su-

ponía amplio espacio para la arbitrariedad del poder. Pero, al mismo tiempo, las constelaciones oficiales de poder encontraban limitaciones en situaciones de rebeldía, no sólo de poblaciones indígenas y luego de esclavos, sino también de los sectores intermedios, así como en la escisión de las capas superiores y en la negociación de cómo las leyes dictadas a distancia se llevarían a la práctica.

Ello también se reflejaba en debates sobre la legalidad de la conquista y el dominio sobre los habitantes naturales. Un ejemplo clásico de tal apertura fue, en efecto, el debate de Valladolid en torno a la humanidad de los aborígenes entre Ginés de Sepúlveda y Bartolomé de Las Casas. En aquel debate, llevado a cabo en 1550, Bartolomé de Las Casas defendió la humanidad de los indígenas, aunque supeditando su respeto a la expectativa de que habrían de asimilar la fe cristiana, ya que en la práctica observaban la ética de bondad, el amor al prójimo y el reconocimiento del orden divino. Un debate similar no se produjo en Holanda, Francia o bien en Inglaterra, Estado que sin embargo habría de usar algunos de los argumentos de Las Casas para crear la leyenda negra de la conquista ibérica.

El orden estamental jerárquico y la articulación diferencial de la justicia colonial prevaleció hasta fines de la Colonia. La falta de universalidad destaca al comparar la suerte que corrieron José Gabriel Condorcanqui (Túpac Amaru II) y José Antonio Galán, líderes de rebeliones en las postrimerías de la época colonial, contrastando con el acuerdo de las autoridades de no someter a Simón Bolívar a un juicio por traición sino permitirle salir al exilio tras su participación en la rebelión liderada por Francisco de Miranda en 1812. De manera similar, en Brasil, los líderes de la Inconfidência Mineira (1789) ven la pena de muerte conmutada por deportaciones a Mozambique, Luanda y otras posesiones ultramarinas del Imperio portugués, mientras el martirio de muerte por horca, decapitación y desmembramiento se mantuvo sólo en el caso de Tiradentes, el más humilde, ingenuo y firme de los líderes involucrados. Resalta cómo la justicia colonial se regía por coordenadas de estatus social

jerárquico típicas de contextos premodernos. Con la independencia política, algunas de esas coordenadas cambiarían en forma radical, pero otras se mantendrían y aun reforzarían en el siguiente momento histórico, creando dificultades históricas para internalizar e implantar derechos universales.

El surgimiento de Estados independientes en las Américas fue acompañada por cambios en los principios de legitimidad y aperturas en las estructuras sociales. En nombre de la soberanía popular y de defensa del orden social, las élites políticas promulgaron marcos constitucionales y abrieron al menos momentáneamente los criterios de participación, al necesitar movilizar a sectores subalternos de esclavos, peones y campesinos. Las nuevas constituciones del siglo XIX, inspiradas en las transformaciones revolucionarias y los principios universalistas de fines del XVIII contra el absolutismo monárquico, promulgaron una serie de *garantías y libertades legitimadas con base en la soberanía popular*. Sin embargo, los modelos del liberalismo constitucionalista europeo y norteamericano fueron trasladados a realidades políticas y socioculturales que determinarían solo una *parcial* protección de los derechos civiles de los habitantes y de los derechos políticos de los ciudadanos de las nacientes repúblicas.

Las nuevas constituciones anunciaron la promesa de que el pueblo se autogobernaría y reemplazaron la visión de un derecho divino de gobernar, reconociendo *la igualdad ante la ley, los derechos individuales y la división de poderes*. Por ejemplo, la Constitución Federal de los Estados de Venezuela de 1811 promulgaba que “la soberanía reside en el pueblo; y el ejercicio de ella en los ciudadanos con derecho a sufragio [aquellos hombres que tuvieran propiedades] por medio de sus apoderados legalmente constituidos es por naturaleza y esencia, imprescriptible, inajenable e indivisible”. Igualmente, reconocía una larga serie de derechos “del hombre en sociedad”, tales como:

- a) el goce de la vida, la libertad y las propiedades;
- b) la seguridad e igualdad ante la ley;

c) la presunción de inocencia ante la justicia;  
 d) el respeto por el domicilio individual;  
 e) el reclamo ante los depositarios de la autoridad, y  
 f) la prohibición de aplicar “cauciones excesivas [y] penas pecuniarias desproporcionadas con los delitos [y condenas] a castigos, crueles, ridículos y desusados”.

Pero, al mismo tiempo, en su mayoría las nuevas constituciones canonizaron una religión oficial, limitaron la libertad de expresión y de prensa mediante la censura previa y solidificaron medidas de urgencia, penalidades y la exclusión de quienes incitaran a la subversión o cometieran actos de ‘lesa traición’. Con una pluralidad de referencias y modelos constitucionales derivados de Francia, Inglaterra, Estados Unidos y Cádiz y haciendo frente a los desafíos de confrontaciones bélicas internacionales y las guerras civiles en suelo propio, todas las constituciones que se promulgaron en las Américas a partir de 1811 reconocieron especiales prerrogativas al Poder Ejecutivo.

En *situaciones de emergencia*, el Ejecutivo podría concentrar los poderes soberanos y suspender el imperio de las garantías y libertades individuales. La disgregación del poder, el empobrecimiento de los cofres públicos, la debilidad de las instituciones y la erupción de las guerras civiles como correlato de la independencia, generaron inestabilidad e inseguridad pública en el seno de los nuevos Estados. Ante situaciones de emergencia como la ‘conmoción del orden interno’, las ‘amenazas a la tranquilidad pública’, las ‘amenazas al orden constitucional’ y las conspiraciones o ataques externos, los gobernantes podrían asumir poderes extraordinarios. De tal forma, se contemplaba que adoptaran *medidas prontas de seguridad* y reprimieran la sedición y rebelión bajo un manto de legalidad usando fórmulas legales como la asunción de *la suma del poder público*.

Cláusulas como éstas no faltan en las constituciones de países liberales, pero en nuestra región lo que fue pensado para situaciones excepcionales se tornó rutinario, siendo usado para legitimar situa-

ciones de poderes fácticos y políticas represivas que sustentaron visiones organicistas de la política y las esferas públicas. Amparados en la legalidad, los caudillos del siglo XIX, así como quienes gobernaron con visiones de 'civilización y barbarie' o concepciones positivistas de 'orden y progreso' y quienes les siguieron con políticas impuestas 'por la razón o la fuerza' (lema emblemático registrado en las monedas de los países andinos, pero usado como guía política en todo el subcontinente) abusaron de sus posiciones de poder para amedrentar a ciudadanos, imponer su voluntad y arbitrio personal, apropiarse de tierras y propiedades, expulsar a opositores y disidentes, y desplazar a grupos enteros de sus tierras ancestrales. En muchos países de la región, tales instrumentos legales de excepción fueron usados hasta bien entrado el siglo XX para minar la aparición de proyectos alternativos que predicaban cambios sociales consensuados, tolerancia política o pluralismo cultural.

La tensión entre el reconocimiento de garantías y libertades y la condicionada apropiación de la suma de los poderes públicos, implícita en el constitucionalismo latinoamericano desde la independencia, existía en Occidente al menos desde la época de la antigua Roma. En el caso de América Latina, tal tensión reflejaba una serie de profundas contradicciones estructurales y políticas que la independencia trajo a flor de piel. Las élites que debatieron y adoptaron el marco constitucional deseaban basarlo en la representación popular, pero al mismo tiempo no pretendían prescindir de sus privilegios y hegemonía social, sin contar en esa nueva etapa con el patrocinio del antiguo régimen. Buscaban conciliar el legado de supremacía social y control administrativo de la época colonial con el constitucionalismo de orígenes liberales. Necesitaban y buscaban movilizar a los sectores medios y populares sin estar dispuestos a renunciar a la estructura jerárquica del periodo colonial.

Se creó así un hiato entre, por un lado, los principios promulgados para lograr legitimidad y la liturgia cívica del constitucionalismo, la representación ciudadana y la soberanía popular y, por el otro, los mecanismos empleados para estructurar el orden social e imponer hegemomo-

nia. Tales mecanismos incluían la preferencia por regímenes republicanos presidenciales (y en casos excepcionales, monárquicos imperiales como en Haití en 1804-1806 y en 1849-1859, México en 1822-1823 y en 1864-1867 y Brasil en 1821-1889); estructuras patriarcales que confinaban a la mayoría de las mujeres al ámbito privado y donde élites reducidas y, en muchos casos, oligárquicas dominaban las estructuras socioeconómicas y el poder; y por ende, donde mediaciones caudillistas y clientelistas como el caciquismo, el gamonalismo y el coronelismo predominaron a lo largo del siglo XIX y al menos la primera mitad del XX. A menudo, tanto los ‘dueños del poder’ como sus contrincantes profesaban ideales legalistas por un lado y practicaban el abuso autocrático por el otro. En el periodo de transición a la independencia, líderes como Antonio José de Sucre en Bolivia o Simón Bolívar en la Gran Colombia cobraron conciencia de la imposibilidad de gobernar siguiendo los loables preceptos de las garantías liberales en situaciones de guerra civil, conmoción y desorden social, recurriendo a prácticas de imposición de sanciones, aunque sin renunciar a los ideales republicanos. De manera similar, los exiliados de la región del Río de la Plata radicados en Chile llegaron a apreciar el sistema de gobierno republicano elitista por sobre la tiranía de su tierra de origen, dominada por el caudillo Juan Manuel de Rosas con el apoyo de las clases populares. En los distintos países se adoptó entonces una serie de mecanismos constitucionales que incluían uno o varios de los siguientes: la suspensión de ciertas libertades civiles durante periodos de crisis; la instauración de regímenes de excepción, como el estado de sitio; poderes de emergencia para controlar situaciones de desorden público; el decreto de leyes marciales, y aun la suspensión del imperio de la constitución y su reemplazo por ‘leyes orgánicas’ o decretos emitidos por quienes detentaban el poder.

Analizando las 103 constituciones latinoamericanas adoptadas en el siglo XIX, el politólogo Brian Loveman encontró que 99 de ellas reconocían derechos como el *habeas corpus* o el amparo, que teóricamente limitarían el abuso de las autoridades. Sin embargo, exis-

tían límites a tales garantías. Por ejemplo, las garantías solían excluir la libertad de culto. En 83 constituciones se proclamaba al catolicismo como religión de Estado y en 55 casos se prohibía expresamente la libertad de culto. Extremas fueron las constituciones de Ecuador bajo Gabriel García Moreno en los años 1860-1870, según las cuales los individuos que no eran católicos perdían la ciudadanía y no gozarían de derechos civiles. Además, las constituciones y leyes adoptadas limitaban a menudo la libertad de expresión, predicando la represión de medios de prensa que difamaran, ofendieran o criticaran a las autoridades o afectaran a la moral y la tranquilidad pública. A pesar de reconocer garantías y derechos civiles, un igual número de 99 cartas constitucionales reconocían la suspensión o limitación de ciertas garantías bajo determinadas condiciones, con 14 constituciones indicando explícitamente los casos de sedición o subversión como detonantes. Sólo las constituciones liberales de 1853 y 1863 en Colombia no contenían apartados sobre la imposición de un régimen de excepción, llegando incluso a permitir la libertad de comercio en armas.

Los artículos legales para situaciones de emergencia codificaron la posibilidad de instalar dictaduras constitucionales. En la práctica, tales consideraciones tornaron borrosa la línea divisoria entre liberalismo y autoritarismo, permitiendo que gobernantes reprimieran a la oposición, mandaran a sus adversarios a la cárcel, al destierro o a su entierro; impusieran penas de prisión a autores, periodistas y editores demasiado independientes; reprimieran movimientos sociales o confiscaran propiedades privadas, todo ello supuestamente en defensa del mismo orden constitucional que proclamaba la defensa de las libertades civiles y la soberanía popular. Los casos de Juan Manuel de Rosas en Buenos Aires, Rafael Carrera en Guatemala y Gaspar Rodríguez de Francia en Paraguay son paradigmáticos de dictaduras personalistas, pero no fueron más dictatoriales que muchos gobiernos oligárquicos, indistintamente de si se proponían modernizar las estructuras socioeconómicas o mantener los parámetros tradicionales.

Además, determinadas corporaciones —en particular las fuerzas armadas— conservaron sus fueros y ampliaron de hecho su predominio en la regulación de la política y el dominio público, interviniendo una y otra vez para restaurar el orden público y el marco constitucional. Consideraciones de posición social, educación, raza o etnicidad, de género y religión limitaron más aún la puesta en práctica del concepto de soberanía popular. A menudo existió una estrecha relación entre el acceso al poder y la demostrada hombría del gobernante, a cargo no sólo del control del poder y las ideas, sino asimismo del comportamiento social, en todo caso evidente en el comportamiento honorable de las mujeres, cuyo descarrío sexual no sólo generaba escándalo, sino que contrastaba con la doble moralidad de los varones.

La suma del poder público se tornó rutinaria por ejemplo en Chile entre 1837 y 1861, en Argentina hasta 1861, en Guatemala hasta 1865, en la República Dominicana hasta 1844 y en Paraguay a partir de 1870; y se volvió a reproducir en el siglo xx, a menudo bajo gobiernos militares *de facto* o cívico-militares. En distintos casos se intentó anclar constitucionalmente la duración de la suspensión de garantías; se reconoció el exilio voluntario como pena alternativa; se determinó que civiles no fueran juzgados en cortes militares, y se reconocieron protecciones contra la confiscación de propiedades, las ejecuciones sumarias y la supresión de poderes legislativos, mecanismos todos orientados a prevenir que los regímenes de excepción derivaran en dictaduras constitucionales. Sin embargo, la efectividad de tales apartados constitucionales dependió de la voluntad política de quienes detentaban el poder y de la correlación de fuerzas en el ámbito nacional e internacional.

La mayoría de quienes usaron medidas de fuerza para reprimir a sus opositores y a los movimientos sociales buscaron legitimar sus acciones en términos legales, de tal forma que a menudo las constituciones fueron reformadas o reemplazadas, pero sin eliminar por completo la suspensión de las garantías constitucionales cuando fuere necesario. Tanto liberales como conservadores mantuvieron

la pretendida legitimación legal para políticas que a menudo consolidaron la represión, el exilio, juicios a civiles en cortes militares, el cierre de periódicos, la disolución del Congreso, la inmunidad de fuerzas del orden torturando o asesinando a sectores 'revoltosos'. Aún a fines del siglo xx, tal problemática subsistía. Como bien señalaba Loveman al publicar su libro *The Constitution of Tyranny* (1993), ni la democracia electoral ni las transiciones a gobiernos electos podrían cambiar sustancialmente la operación de la democracia en la región sin que se operara una drástica reforma en los fundamentos constitucionales que las élites liberales y conservadoras del siglo xix adoptaron y que fueron subsecuentemente reforzadas tanto por socialdemócratas, corporativistas y demócratas cristianos como por revolucionarios marxistas en el siglo xx.

#### IGUALDAD FORMAL, CIUDADANÍA LIMITADA Y SECTORES SUBALTERNOS

Desde la independencia política, la dinámica de lo que, mucho más tarde, ya en el siglo xx sería conocido como el ámbito de los derechos humanos se fue desarrollando en el seno de los estados soberanos en forma creciente en torno a *la formulación y atribución de ciudadanía, con su correlato de derechos, deberes y obligaciones*. El concepto de ciudadanía implica definir líneas de membresía que permiten determinar qué dinámica existirá entre un Estado-nación y los distintos grupos sociales, étnicos y raciales que lo componen. Mientras el principio de igualdad fue a menudo promulgado legal y constitucionalmente, de hecho, la forma en que los Estados demarcaron los criterios de ciudadanía tuvo implicaciones concretas en el reconocimiento oficial o denegación de reconocimiento de derechos políticos, civiles, socioeconómicos y culturales de distintos grupos sociales. En otras palabras, la ciudadanía ha signado *criterios de inclusión y exclusión*, subordinando o incluso marginando a ciertos sectores de la población. Tal relacionamiento ha sido

fundamental respecto a la inserción y subordinación de colectivos humanos que, en forma alternativa, podrían dar prioridad al reconocimiento de los derechos de sectores subalternos o proyectarse al plano transnacional, más allá de las fronteras de los Estados nacionales. La construcción de ciudadanía incluye la apropiación simbólica de la representación colectiva de los Estados, y se estructura con mecanismos que definen criterios de inclusión, pero también de exclusión, marginación y represión que afectan los derechos individuales y colectivos de la población subalterna.

En América Latina, tales dinámicas de inclusión y exclusión fueron parte inherente de los proyectos elaborados por los Estados nacientes tras el fin del régimen colonial. A diferencia de Europa, donde los Estados surgieron en un proceso evolutivo de consolidación que llevó siglos y que conllevó una formación progresiva de identidades colectivas, en las Américas la dinámica fue casi inversa. El acelerado proceso de reconfiguración política implicó que los Estados nacientes debieron definir y crear la pertenencia de nación dentro de fronteras aún fragmentarias, porosas y disputadas. Ello implicó el anclaje en *categorías civiles de ciudadanía*, mientras se sustituyeron, ignoraron o negaron, sin erradicarlas, anteriores formas de identificación, incluyendo las identidades panterritoriales más amplias, al mismo tiempo que intentaron subsumir, controlar o homogenizar identidades locales y étnicas. En Brasil, la transición se operó bajo la égida de la dinastía brigantina, que se había desplazado de Portugal a América durante la invasión napoleónica de la Península ibérica. En la América hispana, en su mayoría, los estados surgieron como consecuencia de los sacudones de poder en la Península ibérica y la consecuente desintegración imperial, surgiendo inicialmente sobre la base de las jurisdicciones administrativas coloniales anteriores. Pero en ambos casos, los Estados debieron crear un sentido de pertenencia y eventualmente de nacionalidad. Lo hicieron por medio de prácticas simbólicas y de estructuración de poder, de imágenes y discursos de soberanía del 'pueblo', así como de escritos, instituciones y ceremonias oficiales.

Mediante ese espectro de medidas, intentaron promover visiones hegemónicas, imponer límites espaciales y proyectar derroteros temporales como son las ‘historias nacionales’. Tales estrategias de construcción del Estado-nación implicaron la apropiación de territorios que habían pertenecido a las jurisdicciones administrativas coloniales, la definición de ciudadanía, y la delimitación de fronteras, legitimadas según principios de soberanía nacional. La creación del Estado-nación también implicó sistemas de representación que legitimaron o deslegitimaron el acceso de diferentes sectores a los recursos nacionales. Las diferentes sociedades han pasado por tal proceso de construcción nacional por diferentes caminos históricos y circunstancias concretas. En algunos casos, como el de América Central, las provincias del Río de la Plata y el ámbito andino de Perú-Bolivia, el proceso fue complicado y prolongado. Llevó décadas hasta que los nuevos estados indujeron un sentimiento de ser parte de una ‘comunidad imaginada’, en el sentido de Benedict Anderson, por medio de la participación en guerras, ceremonias, sistemas educativos, el arte y la cultura,

Si bien los Estados lucharon entre sí y estuvieron en desacuerdo sobre los proyectos políticos a seguir, sus élites a menudo desarrollaron acuerdos más profundos acerca de quién estaría representado e incluido en el Estado-nación y quiénes le serían extraños. Hubo quien desde bien temprano bregó por una completa igualdad, donde “sólo la virtud o el vicio” habrían de diferenciar entre los ciudadanos. Ejemplar fue la actitud del padre José María Morelos quien, en 1812 en Oaxaca señalaba que “*aquí todos somos iguales, se acabaron las castas, no hay indios, mulatos, mestizos, todos somos americanos*”, un sentir que reafirmó en octubre de 1813 en el Congreso de Chilpancingo en ‘Los sentimientos de la Nación’, al proscribir la esclavitud y declarar la igualdad ante la ley. Aun Simón Bolívar, quien temiendo una guerra ‘de razas’, ejecutó a generales de color de la independencia como Manuel Piar y José Prudencio Padilla por cargos de conspiración y traición, mientras perdonó al rebelde Manuel Rodríguez y permitió el exilio de su odiado vice-

presidente Francisco de Paula Santander, tiene remordimientos al respecto y cobra conciencia de que se le imputará una falta de ecuanimidad en su juicio, contrario a la expectativa de que imperase *la igualdad ante la ley*.

En la vorágine de las guerras de la independencia y las guerras civiles que les sucedieron, el principio de igualdad se plasmó como expectativa y se proclamó en las cartas fundamentales, aunque con exclusiones sociales cuyo anclaje habría de desvanecerse sólo paulatinamente. Sin embargo, la expectativa de los esclavos de que la independencia política acarrearía la emancipación personal se vio en muchos casos decepcionada, a pesar de que se necesitó de ellos en los ejércitos patriotas, para lo cual se les prometió la libertad al cabo de varios años de servicio militar. Décadas más tarde, en Brasil, Joaquim Nabuco pondría el dedo en la llaga en su libro *O abolicionismo* (1883), al destacar cómo la constitución brasileña de 1824 había declarado nulos todos los privilegios e instaurado el amplio reconocimiento de la igualdad ante la ley así como la inviolabilidad del domicilio y la propiedad privada, mientras al mismo tiempo se habían ignorado tales principios en el caso de los esclavos, para quienes la maquinaria estatal de jueces, policías y soldados fue usada para forzarlos a permanecer sometidos y cumplir largas jornadas de trabajo no remunerado. Brasil sería el último país de América en abolir la esclavitud, finalmente y por completo en 1888, después de haber emancipado en 1871 a los recién nacidos en cautiverio y en 1885 a los sexagenarios. La decisión brasileña de 1888 había sido tomada poco después de las igualmente tardías aboliciones en las colonias españolas de Puerto Rico (1873) y Cuba (1880 y, efectivamente, en 1886). Pero no solamente los esclavos fueron excluidos de las promesas de liberación posindependista. Igualmente, las mujeres no lograron una mayor participación y que se les reconocieran derechos civiles y políticos tras la independencia, permaneciendo sujetas a la tutela de padres y esposos, y reducidas al ámbito familiar, donde su honor estaría supuestamente protegido.

Además, dado que —con excepciones notables tales como Rafael Carrera en Guatemala o José Gaspar Rodríguez de Francia en Paraguay— las élites del siglo XIX compartieron una visión evolucionista de futura convergencia en torno a la modernidad occidental, los nuevos Estados adoptaron posiciones conservadoras de liberalismo y positivismo como lineamientos de su política. La apropiación simbólica de la representación colectiva de los Estados tuvo importantes implicaciones institucionales en términos de los parámetros de exclusión, marginación y represión de sectores de la población. Ello se puso en evidencia en el reconocimiento público o marginación de sectores sociales, así como en su desigual acceso a posiciones de poder y a los recursos económicos. Esa tendencia estuvo presente en toda la región, aunque con diferencias en el carácter concreto de los distintos grupos y en los tiempos de desarrollo de esa dinámica de inclusión o marginalización.

La dinámica de reconocimiento o marginación se tradujo claramente en la representación colectiva de la nación y sus héroes. Traigamos como ejemplo el caso de Costa Rica, donde la historiografía oficial rindió homenaje desde mediados del siglo XIX a la figura de Juan Santamaría, héroe de la guerra contra el aventurero William Walker, de Tennessee, convirtiéndolo en un héroe nacional. Santamaría siguió siendo conocido popularmente como “El Erizo”, en clara alusión al pelo rizado que denotaba su origen mulato. La historiografía oficial no pudo eliminar tal memoria popular de Santamaría, pero obvió reconocer la multiétnicidad del país, optando por una tendencia claramente homogeneizante, que pretendió enorgullecerse de que Costa Rica era una ‘nación blanca’.

Esa tendencia se entronizó en los libros de texto utilizados en la educación de las nuevas generaciones de ciudadanos. El *Compendio de Historia de Costa Rica* de Montero Barrantes, que se utilizó como libro de texto oficial de historia en las escuelas entre 1892 y 1909, sólo mencionaba una vez los términos indios y mestizos y ni una vez los términos mulato, pardo o esclavo. El libro *Cartilla Histórica de Costa Rica* de Ricardo Fernández Guardia, que se utilizó en

las escuelas a partir de 1909 y todavía se reimprimió sin cambios en la década de 1960, reconoció el proceso de mestizaje, destacando la prevalencia del elemento blanco. Imbuido por el positivismo y las ideas evolucionistas de inspiración europea, ese libro de texto indicaba que la ‘debilidad’ inherente de la raza india —representada por las mujeres indias— ‘contribuyó’ al proceso de mestizaje, pero desapareció rápidamente en la amalgama con la raza blanca, en un modelo que según el autor destacó a Costa Rica, junto con Argentina, Chile y Uruguay, en el conjunto de las ‘naciones blancas’ de habla hispana de las Américas. Costa Rica combinó el profesado compromiso a una sociedad de ‘iguales’ con *la marginación espacial de enclaves* que contenían los conglomerados étnicos y raciales, como las poblaciones de Guanacaste, cuyos habitantes afirmaban ser descendientes de españoles e indígenas chorotegas, o las poblaciones anglo-negras de Limón en la costa del Caribe, cuya creciente importancia numérica en la década de 1890 era vista con aprensión y temor por las élites nacionales y sus partidarios.

En forma similar, en Perú se miraba con desdén y temor a los *cholos*, los mestizos ‘de costumbres indias’ o ‘indios civilizados’, y las élites no llegaron a convertir el mestizaje y la idea de asimilación de los indígenas en una ideología de Estado. Paradójicamente, ello permitió que durante el siglo xx en el área de Cuzco el activismo indígena reclamara la identidad mestiza como bandera de lucha contra la discriminación y en favor de una inclusión efectiva en la nación peruana. En el Chile del siglo xix se reflexionaba sobre los *rotos*, aquellos ‘lobos merodeadores’ que como ‘nubes de mendigos’ se trasladaban de hacienda en hacienda en busca de fácil sustento, una clara alusión a su amenaza al orden establecido, cuyo pasatiempo era supuestamente el delito, el desorden callejero y la revuelta. Igualmente, en Bolivia los *cholos* eran objeto de un discurso que los mostraba como perezosos, viciosos, asociales, incapaces de contribuir a la construcción de la nación, una amenaza al orden imaginado de la modernidad. Y en los territorios del Río de la Plata, serían los *gauchos* el objeto de tal aprensión y censura, al ser iden-

tificados en la narrativa dicotómica de Domingo F. Sarmiento con el polo de la barbarie frente a la civilización.

Algunas de estas visiones serían transformadas a fines del siglo XIX y en el siglo XX, por ejemplo en Argentina, donde un José Hernández recuperaba la sabiduría y valentía de los gauchos gracias a su *Martín Fierro* (1872), que se transformaría en un poema nacional; en Bolivia, luego del descrédito de las élites que condujeron a la derrota bélica con Paraguay en la Guerra del Chaco (1932-1935), mientras se reevaluaba la temeridad y valentía de los soldados rasos. O en Perú, donde historiadores como Jorge Basadre recuperaban el valor de las multitudes como sujeto histórico; o México tras la Revolución, donde el mestizaje —por ejemplo, en visiones como la de los mexicanos Luis Cabrera, Andrés Molina Enríquez o Manuel Gamio en *Forjando patria* (1916)— fue canonizado junto con un indigenismo integracionista en el nuevo proyecto de nación que surgió con la Revolución.

Un problema importante ha sido *la construcción de un sentido segmentario de ciudadanía*, con implicaciones tanto en lo que respecta a los *derechos civiles y políticos correlativos*, como en una extrema desigualdad y explotación económica. Guatemala, por ejemplo, desarrolló el sentido de ser una sociedad jerárquica que incorporó a su población nativa en una especie de “pacto”, que se remontaba a la época colonial, por medio del cual los pueblos indígenas mantenían su autonomía a cambio de aceptar las reglas del poder político y económico, proporcionando una fuerza de trabajo barata y dócil y sirviendo en las fuerzas armadas. Con los Códigos Livingston, los liberales abolieron los fueros que diferenciaban entre sectores estamentales y buscaron separar la Iglesia del Estado, intentando suprimir las órdenes religiosas y la educación de la Iglesia católica, confiscar las propiedades de la Iglesia, abolir los diezmos y proclamar la libertad de culto en Guatemala. Ese proyecto de transformación acelerada de la sociedad generó su propia reacción. A diferencia de los liberales, los conservadores insistieron en la ley y el orden, la continuación de las corporaciones tradicionalmente

reconocidas por el Estado y la preservación de la centralidad de la Iglesia católica. Cuando Rafael Carrera se convirtió en el hombre fuerte y presidente de 1844 a 1848 y de 1851 hasta su muerte en 1865, Guatemala reanudó el patrón compartimentado y plural de incorporación de los grupos indígenas que se había mantenido desde la época colonial. Ese modo de incorporación aseguró la supervivencia de las tradiciones y lenguas particulares en mayor medida que en los países vecinos. Cuando los liberales recuperaron el poder en la década de 1870, se instituyeron muchas reformas —como la colocación de los bienes de la Iglesia católica bajo el control del Estado, la secularización de las escuelas y la revitalización de la agricultura guatemalteca y el comercio— pero sin deshacer por completo la autonomía de los grupos indígenas. Además de los hispanohablantes, 23 comunidades lingüísticas sobrevivieron hasta finales del siglo xx e inicios del XXI, incluyendo los garífuna, los xinca (que conservan una lengua indígena no maya) y 21 idiomas mayas, algunos de ellos mutuamente incomprensibles. Al mismo tiempo, sin embargo, el Estado guatemalteco fomentó un fuerte sesgo a favor del sector ladino, negando el reconocimiento y la representación simbólica de los sectores nativos (principalmente mayas) y afrocaribeños (garífunas) como algo más sustantivo que un mero aspecto folclórico. A partir de entonces se profundiza el proceso de exclusión de la construcción de la ciudadanía, conectándolo a la creación de una identidad ladina, descuidando la configuración multicultural del país y relegando a las poblaciones indígenas a la alteridad, en una dualidad racial y racista. Esa perspectiva promovió la identificación de la nacionalidad con la identidad ladina que supuestamente amalgamaba a criollos y mestizos aculturados, jerarquizándolos por sobre los sectores indígenas cuyas identidades fueron marginadas. De igual manera, en Ecuador, el mestizaje fue un instrumento de marginalización de los indígenas y blanqueamiento cultural de las identidades colectivas.

En Guatemala, a partir de la década de los cincuenta se adoptaron políticas que no dieron lugar a que los grupos indígenas —prin-

principalmente mayas— pudieran identificarse como parte de la nación. Marta Casaús Arzú sostiene que la motivación fue la actitud racista de las élites de la Generación de 1920, que alcanzó la hegemonía una década más tarde. La representación elitista de Guatemala dividió a la sociedad de una manera dicotómica, que separaba a la ‘gente decente’ de los sectores ‘minoritarios’, que fueron definidos en términos raciales muy despectivos. Aún más radical fue la actitud de las élites argentinas y chilenas a fines del siglo XIX, al lanzar sus respectivas campañas militares que en 1879-1883 aniquilarían a miles de indígenas en la Patagonia argentina y al sur del río Bío Bío en Chile.

Varios *modelos alternativos* fueron promovidos en las tres primeras décadas del siglo XX en Guatemala y en todo el Istmo centroamericano por los intelectuales dispuestos a “regenerar” la unión centroamericana sobre bases espirituales. Además de sus posiciones unionistas, estos intelectuales y hombres de acción —entre los cuales destacaron Salvador Mendieta en Nicaragua, Flavio Guillén y Carlos Wyld Ospina en Guatemala y Alberto Masferrer en El Salvador— contemplaron la creación de un modelo de sociedad basado en la igualdad de derechos y la justicia social, la plena integración de todos los habitantes *sin distinción de “raza”* (*vale decir, origen étnico*), *género o condición social*. Influenciados por la teosofía, el modernismo y las ideas de Ernest Renan, cooperaban a partir de una base transnacional para (re)crear la unión como comunidad de propósito y visión común, basándose en el trabajo, sacrificio, ayuda mutua y solidaridad de todos los sectores de la población. Sin embargo, a pesar de algunos éxitos iniciales después de la reconstrucción del Partido Unionista de Centro América en 1919 y la firma de un Pacto Unionista en 1921, perdieron terreno en la década de 1920 y 1930, cuando otros intelectuales —entre ellos Federico Mora y Carlos Samayoa Chinchilla— reforzaron los estereotipos de la población indígena como un sector degradado. Probablemente influidos por el positivismo, el evolucionismo social y las ideas racistas que ganaban terreno en Europa occidental, algunos de es-

tos intelectuales —al igual que el argentino Octavio Bunge— adoptaron ideas sobre la “*mejora de la raza*” inspirados por la eugenesia. Esos intelectuales miraban con desprecio a los sectores subalternos indígenas. De acuerdo con esas ideas, que resultaron hegemónicas bajo las dictaduras de la década de 1930, el Estado y las élites blancas, criollas y ladinas debían conducir los destinos de la nación, una nación en la que los indios en el mejor de los casos podrían seguir siendo marginales como trabajadores dóciles y campesinos obedientes.

Envalentonados por su identificación como representantes de la nación, los sectores ladinos profundizaron las actitudes discriminatorias y xenófobas hacia las poblaciones indígenas, permeando las nociones de muchos. Ilustrativo es el trabajo de Federico Hernández de León, quien siguió el ejemplo de Alejandro Marure al escribir un libro popular de fechas a recordar. En *El libro de las efemérides*, publicado numerosas veces desde 1920 y hasta el decenio de 1960, atacaba la actitud paternalista de protección que caracterizó el tratamiento de los indios durante la época colonial, indicando explícitamente que los ‘indios’ representaban un estorbo para Guatemala. De acuerdo con el autor, si individuos como Bartolomé de Las Casas no los hubieran protegido, los guatemaltecos se habrían librado de esas masas indolentes y flojas y el país se habría podido desarrollar como una ‘nación libre, soberana e independiente’. Actitudes como esa fueron ampliamente difundidas y persistieron a través del tiempo. En un estudio de opiniones de élites realizado en 1980, Marta Casaús Arzú encontró que las ideas racistas y de exterminio de los indios seguían siendo expresadas por cerca del 15% de su muestra. En uno de sus trabajos, Casaús Arzú menciona el testimonio de un terrateniente que declaraba haber pagado al administrador de su finca, un alemán, por cada mujer indígena que dejara encinta, ‘a fin de mejorar la raza’. En opinión del intelectual maya Demetrio Cojtí Cuxil, la aniquilación del otro era vista por el país ladino como la solución al ‘problema indígena’.

En la década de 1980 y principios de la siguiente, las guerras civiles libradas en el marco y la óptica de la Guerra Fría presentaron un escenario propicio a que dicha visión excluyente fuera llevada a sus últimas consecuencias en forma de masacres y actos de genocidio contra los grupos indígenas, como en el caso de las masacres cometidas contra los residentes de las regiones de Ixil, Zacualpa, el norte de Huehuetenango y Rabinal en 1981-1982. Los operativos militares cometidos con total desprecio por la vida, la dignidad y los derechos humanos de aquellos sectores indígenas son ahora ampliamente conocidos debido al trabajo de los antropólogos forenses y la labor de activistas como Rigoberta Menchú Tum, Premio Nobel de la Paz en 1992, cuyas actividades y libros han promovido los derechos indígenas. Ello también se reflejó en las conclusiones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), que presentó su informe en febrero de 1999. En divulgar tales violaciones masivas de derechos humanos en este periodo, fue igualmente importante la iniciativa de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado, bajo la dirección de monseñor Juan Gerardi Conedera, quien organizó un proyecto de recuperación de la memoria histórica (Remhi), que publicó el informe *Guatemala: nunca más* en abril de 1998, 10 meses antes de la publicación del informe de la CEH, conocido como *Guatemala: memoria del silencio*. Revelaciones como éstas podrían tener consecuencias para los implicados, por lo cual Gerardi fue asesinado en su parroquia ubicada a dos cuadras de la casa presidencial en Ciudad de Guatemala, tan solo 48 horas después de haber presentado el informe del Remhi.

*La segregación social, espacial y cultural* se mantuvo, reforzada por la preservación de las lenguas indígenas. A pesar del discurso liberal fundamentando la construcción de una nación homogénea, el Estado socavó las implicaciones universalistas al legislar leyes secundarias que discriminaron a las poblaciones nativas en aspectos tan variados como la prestación de trabajos forzados, la apropiación de las tierras comunales, la restricción de los derechos de ciudadanía y formas tutelares en la educación. Sólo a partir del pro-

ceso de paz que lleva a los acuerdos de 1996, y el creciente empoderamiento de los activistas indígenas gracias a su movilización y sus conexiones internacionales, las agencias estatales han profesado estar dispuestas a relacionarse de manera diferente con la configuración multicultural de la sociedad guatemalteca. Por lo tanto, además de los acuerdos del proceso de paz (que abordan los derechos humanos; el reasentamiento de las poblaciones desplazadas; el establecimiento de una comisión de la verdad sobre violaciones de derechos humanos, y declaraciones sobre reformas constitucionales e institucionales), en marzo de 1995 el gobierno, los militares y los altos mandos de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca firmaron por separado un acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas. El acuerdo reconoció la legitimidad de usar las lenguas indígenas en comunicaciones oficiales y procedimientos judiciales, así como en el sistema escolar y los servicios sociales; se recomendó la conservación de los centros ceremoniales indígenas y los sitios arqueológicos mayas, con la coparticipación en su administración; se expresó el compromiso de reformar la educación y favorecer la representación indígena en los órganos administrativos, y se reconoció la pertinencia del derecho consuetudinario local. Activistas panmayas fueron muy decisivos en este desarrollo, logrado mediante la movilización de grupos populares de base que abogaron por los derechos culturales y la autodeterminación, la coordinación de las asociaciones transcomunales, como el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, y sus conexiones con organizaciones no gubernamentales o intergubernamentales internacionales. Debido a sus acciones, Guatemala se ha tornado más sensible a las cuestiones indígenas, como Kay Warren y otros analistas han documentado ampliamente.

En el caso de Brasil se destacaba lo que desde una perspectiva discriminadora fue definido como el 'problema negro'. Además, a raíz de las crecientes dificultades en el tráfico ultramarino de esclavos, a partir de la década de 1840 se abre un intenso debate sobre qué tipo de inmigrantes reemplazarían a los esclavos negros, en las

plantaciones de café del valle del Paraíba y en otras regiones del país. Adoptando los modelos teóricos europeos sobre las razas humanas, la élite brasileña y sus intelectuales orgánicos de fines del siglo XIX y comienzos del XX consolidaron prejuicios y estereotipos, mientras prefirieron optar por el ideal de blanqueamiento de la población en lugar de favorecer una incorporación plena y en igualdad de derechos de los afrobrasileños.

Perspectivas similares se dieron en México. Durante el gobierno del presidente Benito Juárez, zapoteca oriundo de Oaxaca, y con la promulgada Constitución de 1857, se habían reafirmado la libertad y la igualdad de los mexicanos y se buscaba 'redimir a los indígenas' mediante el acceso a la educación y los derechos universales, aunque al mismo tiempo la política de liberalización de los mercados de tierras había minado las bases materiales de continuidad de la tenencia colectiva de la tierra de las comunidades indígenas. En el Porfiriato (1877-1911) se debatió intensamente el 'problema indígena'. El darwinismo social de los positivistas prescribía una completa sumisión de las poblaciones atrasadas y 'degeneradas' al proyecto modernizante, marginando aún más a los sectores populares y sumando a la expropiación de tierras una cruel represión, evidente en masacres de indios y el sometimiento de grupos enteros a condiciones de trabajo esclavo. El gobierno se apropiaba de miles de hectáreas de tierras indígenas y esclavizaba de hecho a grupos enteros, como los yaquis de Sonora, desterrados a las plantaciones de Yucatán en condiciones de esclavitud, tal como el periodista norteamericano John Kenneth Turner logró recabar en su libro *México Bárbaro* (1908). Entre los intelectuales había un sector que, como Justo Sierra, pregonaba la educación como el medio para transformar a los indígenas e incorporarlos una vez aculturados a la órbita del país mestizo; otros consideraban, como Antonio García Cubas, que la 'decadencia' y la 'degeneración' de los indígenas eran irreparables, visión pesimista que prevaleció por décadas. Imbuido por conceptualizaciones de diversidad racial, Francisco Bulnes indicaba en *El futuro de las naciones hispanoamericanas* (1899) que la

inferioridad racial era el impedimento para el desarrollo nacional. La solución al problema indígena podría estar dada solamente por el reemplazo de la población nativa con inmigrantes europeos.

Ello contrasta claramente con el desarrollo de una política de mestizaje como ideología de celebración de la integración, que cristalizó en México después de la Revolución y se proyectó como un discurso de incorporación corporativista campesina que, además, se exportó a otros países del continente por el Instituto Indigenista Interamericano. La Revolución condujo a la revaloración de la sangre indígena y su incorporación simbólica mediante lo mestizo como la esencia nacional, junto a la visión del estado corporativista y paternalista, protector del interés público y de los bienes inalienables de la nación mexicana (v. gr., los recursos naturales subterráneos y subacuáticos), además de considerarse salvaguardia de los derechos ciudadanos, incluyendo la protección de los trabajadores y campesinos, el acceso a la educación y una profesada reforma agraria. El liberalismo universalista de Juárez fue reemplazado entonces por el ideal revolucionario de forjar una 'raza cósmica' (para usar el término de José Vasconcelos) y una cultura nacional. Sin embargo, ello no obvió el uso de la frenología y la biotipología en la década de 1930 que, en nombre del mestizaje, recreó estigmas en torno a los indígenas que, aunque descendientes de grandes civilizaciones pasadas, eran a menudo descritos como sujetos criminales que obstruían el progreso, siendo la solución someterse por completo al mestizaje racial y cultural que podría unificar a la nación y remover los obstáculos en el camino de la modernidad. En México, la Revolución generó una nueva dinámica de cooptación política e incorporación simbólica, epitomizada tanto en la redefinición de la integración de los indígenas a la nación como campesinos, como en el reconocimiento identitario del pasado milenario y los logros de las culturas precolombinas. Ello no contradujo necesariamente la visión paternalista respecto de los pueblos nativos, ni su marginalización regional y económica, pero abrió nuevos espacios administrativos y horizontes culturales. Pero, con

el tiempo, los descendientes de indígenas llegaron a reclamar y asumir una creciente presencia pública, como en el caso de los zapatistas en Chiapas y, en forma diferente, de los municipios de Oaxaca.

En Nicaragua, El Salvador y Honduras, el proyecto cultural implicado en sus respectivos ordenamientos de ciudadanía ha asumido en mayor medida la ideología del mestizaje. El mestizaje fue percibido como el medio de apropiación simbólica o negación de la representación indígena, mientras se contemplaba la eventual desaparición de las culturas indígenas y afroamericanas. En El Salvador, desde finales del siglo XIX, las élites han tratado de imaginar a su país en términos de la miscegenación de las poblaciones indígenas y la asimilación de los inmigrantes. La retórica estatal destacaba que la nación se convirtió en racialmente homogénea sin una presencia indígena significativa, estando por tanto libre de 'indios', a quienes veían como la causa del atraso de países vecinos. Más bien, la identidad salvadoreña fue representada como el resultado de procesos transnacionales de mestizaje. En contraste con aquella representación, la identificación étnica de los nahuas en el suroeste del país y de los lencas en el noreste continuó siendo fuerte. Esas comunidades retuvieron una presencia cultural y política durante las primeras décadas del siglo XX. Fue solamente después de la masacre de 1932, en una revuelta mayormente indígena aliada con el movimiento comunista que fue reprimida brutalmente, cuando la etnopolítica desapareció en gran parte de la óptica pública. Tras la represión, muchas comunidades indígenas se deshicieron de sus vestimentas específicamente indígenas y en muchos casos desearon transmitir su lengua local. El hecho de que la vestimenta y un lenguaje distintivo se convirtieran en raros entre los nahuas y desaparecieran entre los lencas, a su vez confirió credibilidad a la perspectiva salvadoreña de que la suya era una nación homogénea, sin reconocer la presencia persistente de casi medio millón de habitantes —sobre todo en el suroeste y noreste rurales— que continuaron viéndose a sí mismos como indígenas.

Desde finales de la década de 1980 y en particular a mediados de los años 1990, el origen étnico fue revaluado y recobró nuevamente visibilidad. El cambio fue parte de los esfuerzos dirigidos por el Estado para volver a dignificar la identidad nacional salvadoreña y atraer al turismo internacional, en la etapa de reconstrucción posterior a la guerra civil. Todo comenzó en 1986, cuando El Salvador se sumó a un emprendimiento transnacional con Guatemala, Belice, Honduras y los estados del sur de México para llevar adelante una iniciativa de turismo regional, conocida con el nombre de Mundo Maya, con el propósito de atraer a turistas también a El Salvador, esperando recibir parte de las entradas del turismo. Si bien la iniciativa confería nueva respetabilidad a los sectores indígenas, el cambio ha tenido implicaciones paradójicas para los pueblos indígenas del país, según lo ha estudiado Virginia Tilley. En concreto, los pueblos indígenas salvadoreños han sido testigos de un proceso de mayanización dirigido por el Estado, que ha llevado a redefinir su identidad en términos que tergiversan sus orígenes y cultura, al imponer los parámetros de un proyecto transnacional que tiene marcadores de identidad que no son los suyos. Incluso cuando se adoptan tales parámetros por razones prácticas, destinadas a captar fondos y recursos derivados del turismo internacional, los nahuas y los lenca permanecen invisibles en el mundo maya transnacional. Por otra parte, en comparación con los modelos de ser indígenas asumidos por el movimiento de los pueblos indígenas transnacionales y los organismos internacionales de financiación, la población indígena salvadoreña vive en pueblos que han perdido connotaciones étnicas. En consecuencia, se enfrentan a un nuevo estigma, el de no ser 'indios auténticos', lo cual siguió siendo un obstáculo político para su pleno reconocimiento como parte de una visión pluralista de la nación salvadoreña.

El código cultural de la ciudadanía —con su ideología del mestizaje— ha sido políticamente decisivo en el fortalecimiento de las posiciones de los mestizos frente a otros grupos sociales. Esta tendencia puede ser seguida en varios casos, por ejemplo, en los en-

claves económicos del Caribe hondureño, donde los empleadores e intermediarios mestizos enfrentaron con el respaldo del Estado a los trabajadores negros políticamente activos. En todo el Istmo centroamericano, la resistencia de los grupos que quedaron marginados del imaginario nacional —por ejemplo, los garífunas en Honduras y los miskitu y afronicaragüenses en Nicaragua— a menudo ha adquirido relevancia política en el siglo xx, tanto internamente como en el plano transnacional. El caso de los miskitu es paradigmático de las dificultades de los Estados que adoptan visiones orgánicas y narrativas nacionalistas de representación para dar cabida a grupos con culturas distintivas y aceptar su identidad transnacional, con todas las implicaciones transfronterizas que ello acarrea.

El discurso dominante del Estado y la sociedad nicaragüense predicaba la asimilación de los pueblos de la costa del Caribe hasta lograr la eventual desaparición de los elementos extraños “en las aguas de la nacionalidad nicaragüense”. Sin compartir esa actitud racista, Augusto César Sandino, el líder de la legendaria resistencia de finales de 1920 y principios de 1930, apoyó los pueblos rurales indígenas como contrapeso al imperialismo estadounidense. Sin embargo, aun Sandino compartía la creencia liberal en el progreso y la civilización y su traducción en un llamado a la unidad de la “raza indohispana”. Herederos de Sandino, los sandinistas compartieron aquellas expectativas de organicidad, rechazando una comprensión más pluralista y multicultural, y adoptaron una narrativa que enfrentó a las minorías étnicas atrasadas con la vanguardia modernizadora de los sandinistas que habría de transformar a esas minorías en ciudadanos plenos. Después de su victoria revolucionaria en 1979, los funcionarios sandinistas intentaron forzar su visión sobre los habitantes de la costa. Las políticas sandinistas proyectaron una visión que no reconocía igualdad identitaria a los miskitu. Por un lado, el gobierno revolucionario consideraba que los miskitu eran un colectivo subalterno ‘atrasado’ y afirmaba que sus problemas se resolverían mediante programas de desarrollo económico, campañas de alfabetización, control de natalidad, proyectos

de desarrollo rural y una reforma agraria. Previeron extender la educación y la atención sanitaria a todos los trabajadores, campesinos y mujeres. Por otro lado, vieron en los miskitu una presencia extranjera, ligada al colonialismo británico y al imperialismo norteamericano y trataron de incorporarlos por la fuerza en el Estado-nación y que aceptaran su identidad mestiza, reprimiendo señales de resistencia.

Los miskitu no habían participado en la lucha contra los Somoza e hicieron suya la idea de una nación miskitu con derechos de pueblo originario, reclamando cerca de un tercio del territorio nacional de Nicaragua, lo cual desafiaba la soberanía del Estado revolucionario. Ese grupo creó un problema de imagen para el gobierno sandinista en la década de 1980: quienes pretendían representar al pueblo nicaragüense y en especial a los sectores populares debieron enfrentar a grupos populares que desafiaban su narrativa y la retórica del nacionalismo revolucionario. La confrontación se tornó ineludible, ya que sandinistas y miskitu sostenían posiciones contrarias sobre el derecho a la tierra, que descansaban en dos narrativas históricas irreconciliables. La brecha entre miskitu y sandinistas se volcó aceleradamente hacia causas de confrontación con las medidas represivas adoptadas por el gobierno, entre otras el desplazamiento de más de 35 000 refugiados miskitu y sumos forzados a huir a territorio hondureño. Sólo en 1987, después de las negociaciones con la organización Misurasata (miskitos, sumos y ramas) que representaba a los pueblos indígenas, la legislatura aprobó el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, que reconocía los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras que ocuparon históricamente, y abrió la puerta para la repatriación de los refugiados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Asimismo, la Constitución de 1987, revisada en 1995, reconoció la multiétnicidad de Nicaragua, la cual comprende, además del núcleo de población mestiza, a los garífunas, los sumos, los miskitu y los ramas. No obstante, la legislación nicaragüense aún mantiene algunas vetas contradicto-

rias. Si bien reconoce los derechos territoriales de las comunidades, también establece que los recursos naturales son propiedad del Estado, que puede utilizarlos cuando lo decida. Así, la Ley Forestal establece que los indígenas y las comunidades afonricaragüenses no pueden utilizar los recursos forestales sin un plan de gestión elaborado por un experto, que la mayoría de las comunidades no puede pagar.

El análisis precedente ha señalado *la prolongada, tardía y selectiva construcción de un sentido generalizado de ciudadanía inclusiva*. Un hallazgo importante del análisis es que la representación nacional estuvo acompañada de mecanismos de exclusión, marginación y represión de grupos locales como en el caso de los pueblos mayas en Guatemala, los pueblos andinos en Ecuador, los afrocaribeños en Colombia, y a la vez de grupos con enlaces y una presencia transnacional, tal como fueron los casos de los miskitu y los garífunas, luego reproducidos entre los grupos indígenas y afroamericanos.

La movilización de los grupos subalternos ya ha contribuido a plantear desafíos sustanciales a los regímenes de ciudadanía imperantes, contribuyendo a impulsar nuevas definiciones de derechos ciudadanos y modos de representación, que determinan quién participa políticamente, qué derechos se les reconocen y cómo se estructura la intermediación de intereses con el Estado, lo cual define formalmente la intersección entre la política nacional, la afiliación política y las identidades públicas. Algunos de los movimientos locales y movimientos transnacionales que discutimos han exigido no solamente la aplicación de una igualdad de derechos individuales, sino también un reconocimiento de su estatus especial y derechos como pueblos originarios. En la medida en que han luchado por la representación autónoma y el reconocimiento multicultural, y han vinculado sus demandas a los reclamos sobre recursos colectivos, estos grupos y movimientos han provocado debates fundamentales sobre la naturaleza de la ciudadanía y marcado de hecho una diferencia, aunque todavía parcial, en algunos de estos países. Si su impacto ha sido de alguna manera más limitado, por ejemplo

en América Central que en Bolivia, Ecuador o México, ello se debe principalmente al rol que las cuestiones de clase social y hegemonía regional han desempeñado en la configuración de los cambiantes mapas políticos de los distintos estados a lo largo de gran parte del siglo xx.

Será a fines de ese siglo y comienzos del xxi cuando los nuevos movimientos sociales, incluyendo los indígenas, los afrodescendientes y otros reivindicarán hacer efectivas las promesas de la modernidad, incluyendo en sus banderas la emancipación y autonomía de los sectores subordinados y la democracia social, mientras demandan que el espacio público sea un lugar de confluencia de las diferencias y de respeto de la diversidad. Volveremos a este tema más adelante, cuando analicemos el desarrollo de los derechos identitarios y las políticas de reconocimiento colectivo en nuestra región.

#### EL ABUSO DEL PODER, LA PROSCRIPCIÓN Y EL DESTIERRO

La desigualdad estamental y de acceso al poder y las fuentes de riqueza cristalizaron desde la época colonial, pero fue propiamente en el siglo xix cuando se crearon —con algunas excepciones— las estructuras rurales de extensísimos latifundios y a su lado minifundios que no permitían siquiera un sustento familiar. Los campesinos debieron entonces ofrecer su fuerza de trabajo en las fincas, haciendas o fazendas con distintas modalidades, desde trabajo asalariado hasta labor gratuita por endeudamiento, parcerías y medierías. En los sectores minero y de servicios, las relaciones laborales variaron, pero sustentaron estructuras similares altamente desiguales. La concentración de la tierra laborable y de la renta se acentuó aún más con el liberalismo y el positivismo que, con políticas de liberalización del mercado de propiedad rural, permitieron la acumulación de propiedades y recursos en manos de quienes poseían el capital necesario para su adquisición. Tal fue por ejemplo el re-

sultado de la Ley de amortización de tierras de mediados del siglo XIX en México. A los enclaves autóctonos se sumaron en forma creciente enclaves económicos como los de plantaciones, cuyos productos estaban destinados a los mercados externos. El proceso de concentración de la renta y de las tierras creó situaciones explosivas que, sin la ejecución de reformas agrarias, fermentó por décadas y produjo luchas violentas en el agro que desestabilizaron frecuentemente las estructuras de poder. Ello continuó en algunos países hasta bien entrado el siglo XX, por ejemplo en Paraguay, donde existe un número inmenso de ‘tierras mal habidas’, tierras que han sido transferidas legalmente pero sólo después de haber sido tomadas por la fuerza o mediante artificios legales. Con procesos de migración, urbanización y posterior industrialización las luchas por el poder y en torno a los recursos económicos se intensificaron aún más, afectando el dominio de las garantías individuales y lo que, ya en pleno siglo XX y comienzos del XXI sería identificado como el ámbito de los derechos humanos. Un aspecto central de las luchas por el poder, de particular importancia en América Latina, ha sido la exclusión institucionalizada de opositores, destinada a silenciar voces disidentes y controlar la política y las esferas públicas nacionales de un modo autoritario.

En efecto, a lo largo de los siglos XIX y XX, todos los países latinoamericanos —sin excepciones y más allá de sus singularidades— han usado y abusado de la proscripción, el exilio, el destierro y el extrañamiento o relegación como una práctica política central para marginar, excluir y controlar a las fuerzas de oposición. En las esferas públicas y el imaginario colectivo de los países latinoamericanos, el exilio devino en uno de los modos fundamentales de gobernar y ‘hacer política’, afectando tanto a jefes de Estado como a centenas de miles de ciudadanos que se vieron impulsados a huir o fueron desplazados de la tierra patria, perdiendo “el derecho a tener derechos”. Desde nuestra perspectiva, se trata de una violación de los derechos humanos, que afecta la posibilidad de ejercer toda la gama de derechos civiles, políticos y sociales. Quienes ex-

pulsaron o forzaron la salida al destierro y el exilio adujeron a menudo que se trataba de una medida benigna que reflejaba la benevolencia de los gobernantes. Frente a la alternativa de la muerte o la prisión, el exilio era en efecto una salida a un interregno, ya que muchas veces las cambiantes circunstancias políticas habilitarían el retorno a la patria. Sin embargo, el corte de las obligaciones políticas implicaba también la pérdida de sustentos materiales, redes sociales, derechos civiles y políticos de los afectados, además de obligarlos a sobrevivir fuera del terruño natal.

Las raíces del fenómeno de destierro se remontan en el tiempo. En la Colonia, tanto en el ámbito hispano como en el lusitano, existía una tradición de expulsión o desplazamiento territorial. La desintegración del Imperio español en las Américas y la competencia desenfrenada por el poder crearon situaciones propicias a la generalización en el uso del desplazamiento forzado como un mecanismo de regulación con creciente peso. En el pasaje a la independencia y bajo el fragor de las luchas intestinas, el destierro adquirió una nítida funcionalidad política. Situaciones de inminente lucha entre élites compitiendo por el poder planteaban a menudo la disyuntiva entre tratar de aniquilar al contrincante, con el consecuente peligro de iniciar un círculo vicioso de venganza, o bien movilizar a amplias capas sociales para así sobreponerse a rivales. La primera opción corría el riesgo de crear una situación que en ciencias políticas se conoce como de “suma cero”, vale decir donde existe la percepción de que la ganancia de una de las partes lleva consigo una pérdida para otras, lo que significaría la imposibilidad de lograr un compromiso y generaría conflictos incrementales que podrían desangrar a toda una capa social privilegiada. La segunda opción implicaba un peligro no menor, el de abrir el juego político republicano a las clases bajas y los estratos sociales más amplios, cuya presencia podría conducir a una ‘guerra de castas’ o conflicto étnico, que igualmente pondría en peligro la hegemonía de la clase gobernante y su asidero en el poder. El extrañamiento territorial constituía una pena significativa, pues en las condiciones de comunicación de la época,

implicaría un corte en las redes sociales, una pérdida de protagonismo político y a menudo la pérdida de fuentes de sustento para el nivel de vida acostumbrado en el entorno anterior. En forma paralela, las élites presentían con un sentido innato de supervivencia y ansiada conservación de la hegemonía política, que ejecutar al líder enemigo podría iniciar un ciclo de retaliación o bien ampliar la lucha política hasta incluir a las clases sociales bajas, lo cual sería igualmente negativo a los fines de conservar su posición estamental. Es así como el destierro se transforma en una fórmula que permitía mantener el control de la esfera pública sin incurrir en los eventuales costos de un creciente ciclo de violencia política. El exilio adquiere entonces su perfil político como un mecanismo de exclusión institucionalizada, junto con la prisión, la pena de muerte y otras medidas de excepción y emergencia, usadas hasta el cansancio desde entonces. Entre los mecanismos de exclusión institucionalizada que menciona el historiador Félix Luna, el exilio político devino una opción usada profusamente, sobre todo para quienes eran expulsados de altas posiciones de poder. Con un sentido agudo y conscientes de su propia debilidad numérica y fragilidad en el poder, las élites gobernantes vieron en el exilio político un mecanismo particularmente favorable para mantener la estructura jerárquica de la esfera política en las naciones latinoamericanas. El exilio de las élites ha sido, por un lado, una violación de sus derechos, pero, por el otro, una alternativa preferible a la cárcel o la pena de muerte, que podría acarrear situaciones de suma cero y amenazas a la existencia de toda la estructura sociopolítica. El siguiente cuadro permite evaluar el porcentaje de los primeros mandatarios latinoamericanos que, desde los inicios de la independencia hasta el año 2008, habían salido al exilio antes de llegar a la primera magistratura ('exilio prepresidencial') o posteriormente a haber asumido la primer magistratura ('exilio pospresidencial'), ya fuere como resultado de golpes de Estado e insurrecciones o bien como consecuencia de que, al terminar un mandato, sufrirían represalias y agresiones por parte de las fuerzas políticas que asumían el poder.

**Cuadro 1.** Exilio presidencial e índices de exilio

País	Número de exilios pos-presidenciales <sup>1</sup>	Índice de exilio pos-presidencial <sup>2</sup>	Número de exilios pre-presidenciales	Índice de exilio pre-presidencial <sup>3</sup>	Índice de estabilidad en meses <sup>4</sup>
Perú	24	0.43	15	0.35	36
Venezuela	25	0.36	15	0.33	30
Bolivia	28	0.33	13	0.20	27
Cuba	8	0.32	9	0.47	57
México	26	0.28	7	0.11	24
Haití	17	0.27	7	0.13	39
Ecuador	23	0.27	7	0.11	25
Costa Rica	14	0.22	2	0.04	35
Guatemala	13	0.21	6	0.11	36
Paraguay	10	0.17	11	0.21	39
Argentina	9	0.16	9	0.17	37
El Salvador	16	0.15	4	0.05	23
Brasil	6	0.15	2	0.05	54
Honduras	12	0.13	7	0.10	24
Nicaragua	11	0.12	8	0.12	24
Rep. Dominicana	11	0.12	7	0.12	20
Chile	7	0.10	15	0.28	33
Colombia	7	0.10	9	0.15	33
Uruguay	7	0.09	2	0.04	30
Panamá	3	0.06	3	0.07	26
<b>Total</b>	<b>277</b>		<b>158</b>		<b>30</b>

FUENTE: Mario Sznajder y Luis Roniger, *La política del destierro y el exilio en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013, pp. 257-285.

<sup>1</sup> Sólo se incluyen periodos con información completa sobre el exilio y con duración mayor a una semana.

<sup>2</sup> Proporción de presidentes que experimentaron algún exilio pospresidencial.

<sup>3</sup> Proporción de presidentes que experimentaron el exilio antes de su primer periodo presidencial.

<sup>4</sup> Duración promedio efectiva del periodo presidencial (en meses).

Como destaca el cuadro 1, en todos los países latinoamericanos las élites políticas conocieron la experiencia del destierro y el exilio, aunque en distinta medida. El carácter regional del destierro y su generalización en todos los países creó las bases de un reconocimiento de la necesidad de lograr *acuerdos internacionales de políticas de asilo* como parte del derecho consuetudinario internacional. En los decenios de 1860 y 1870 los países latinoamericanos discutían el derecho de asilo y en las postrimerías de los años 1880 y 1890 diseñaron primeras versiones de un corpus sudamericano de normas de derecho internacional privado y derecho penal internacional. Es así como en la primera conferencia sudamericana de Derecho Internacional Privado en Montevideo, en 1889, se elaboró la figura legal, mientras que los conflictos de 1906-1907 en América Central habrían de llevar al establecimiento de la Corte de Justicia Centroamericana y de acuerdos que renunciaban al uso político de los exiliados en países vecinos. En 1911, los países andinos lograron un acuerdo sobre extradición en un encuentro en Caracas, mientras los países centroamericanos llegaron a ello en un acuerdo firmado en Guatemala en 1934. A partir de la persistente experiencia de exilio en el continente latinoamericano en el marco del primer siglo de independencia, el exilio derivó en la normativa legal del asilo político. Se llegó así a codificar la figura legal y se amplió su reconocimiento transnacional e internacional.

#### MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA: EL DESPLAZAMIENTO DE PERSONAS Y EL DERECHO A TENER DERECHOS

Debemos también considerar otro aspecto del desplazamiento de personas: el fenómeno de la migración, que ha estado imbricado íntimamente con el desarrollo de las sociedades de las Américas desde tiempos inmemoriales, pasando por la Colonia, el siglo XIX y la migración aluvial que comienza a fines de aquel siglo y se prolonga hasta la década de 1920, con vaivenes en el siglo XX hasta

llegar al *xxi*, cuando en forma creciente se transforma en uno de los temas de mayor atención en la esfera internacional. Por supuesto, los parámetros de la migración se transformaron en cada etapa y cobraron distintas fisonomías en los diferentes países latinoamericanos, aunque en cada caso debieron contemplar tanto los criterios de acceso a la comunidad como la temática de los derechos de los migrantes una vez que establecieron su residencia en la sociedad de destino. En esta sección analizaremos la primera dimensión de estos criterios y encararemos la segunda más adelante, cuando tratemos la temática de discriminación y xenofobia que a menudo encontraron tanto los inmigrantes como los grupos subalternos, parte de los distintos desafíos pendientes en la agenda de derechos humanos en América Latina.

Por periodos muy prolongados, el ingreso de migrantes fue regulado por criterios que discriminaron entre distintos conglomerados humanos, permitiendo o aun alentando la entrada de algunos y proscribiendo el arribo de 'indeseables'. Durante la Colonia, aun para los españoles de cepa, la radicación en los territorios americanos iniciaba un proceso de transformación en vecinos de una comunidad. Quedaban excluidos de ingresar los sujetos de Estados rivales coloniales, lo cual en los dominios español, portugués o francés implicaba básicamente prohibir el ingreso a los no católicos, así como los católicos no podrían ingresar a las tierras bajo el dominio británico, con la excepción de Maryland. En los virreinos existían también restricciones a la entrada de judíos y gitanos, aunque es conocida la epopeya de la diáspora sefaradí occidental de 'nuevos cristianos' en el espacio americano, especialmente durante el periodo de unión de los reinos ibéricos (1580-1640) y la ocupación del noreste brasileño por los holandeses (1632-1654). El Santo Oficio de la Inquisición se encargaría de someter a aquellos sospechosos y acusados de seguir prácticas criptojudías a los interrogatorios 'de la fe', que podrían desembocar en los tristemente célebres 'autos de fe'. A partir de los primeros años del siglo *xvii*, la Iglesia acometió con igual celo visitas a las poblaciones indígenas

con el propósito de ‘extirpar las idolatrías’, producto natural de las conversiones masivas al catolicismo en las generaciones anteriores. Ello se sumó por supuesto a la discriminación y a los prejuicios de la sociedad estamental y de castas del colonialismo en los territorios americanos.

Con la independencia, las élites criollas proclamaron la igualdad de ciudadanía, aunque en la práctica —con pocas excepciones— no dejaron de discriminar contra la población indígena, negra, mestiza y mulata. Sin embargo, discursiva y legalmente la mayoría de los países abolieron la esclavitud, ya con las guerras de independencia o poco después, a mediados del siglo XIX, siendo Brasil el último país en hacerlo progresivamente desde 1871 hasta promulgar la completa emancipación en 1888. Junto con ello, distintos Estados incorporaron criterios de discriminación racial en la recepción de personas migrantes. Haití fue el único país que en América Latina adoptó un código racial para limitar el ingreso de blancos. Paradójicamente seguía —aunque en forma inversa— el camino de Estados Unidos, que ya en 1790 restringiría la vía de naturalización a los libertos. En 1816, Haití promulgó una ley que reconocía la ciudadanía a todo negro o indígena que migrara al país, mientras la negaba a todo blanco, fuera de aquellos que ya fueran haitianos, una disposición preferencial de población negra que —con ciertas modificaciones— se mantuvo hasta 1987. Con el tiempo, Panamá y Costa Rica también adoptaron criterios de discriminación negativa en sus leyes migratorias. Décadas más tarde, Brasil, Argentina y México, entre otros países, también seguirían ese rumbo, incorporando distinciones étnicas con fines restrictivos en su legislación migratoria.

En general, los países de menor densidad demográfica de la región adoptaron en la segunda mitad del siglo XIX políticas de incentivación de la inmigración, con el propósito de poblar como el mejor mecanismo de gobernar y controlar el territorio nacional, así como para ‘mejorar la raza’. Convencidos por el evolucionismo, el positivismo y el darwinismo social de que la inmigración de deter-

minados países europeos posibilitaría superar los obstáculos en el camino al progreso y desarrollar sus naciones según el modelo metropolitano europeo, las clases políticas alentaron la llegada de inmigrantes, en forma incipiente a partir de mediados del siglo XIX y ya en forma masiva en la era aluvial de 1875-1924. Los inmigrantes llegaron sobre todo desde los países europeos mediterráneos (Italia, España, Portugal) y en menor medida de Francia, Alemania, Rusia y el Imperio otomano. En las Américas, los mayores receptores de esos inmigrantes fueron Argentina (46% del caudal migratorio), Brasil (38%), Cuba (14%), Uruguay (4%), México (3%) y Chile (alrededor de 1 por ciento).

Por otra parte, se formularon parámetros preferenciales de recepción migratoria. Ya en 1823 Gran Colombia promulgó una ley destinada a atraer a norteamericanos y europeos. De acuerdo con las investigaciones de David Scott-Fitzgerald y David Martin (2015), todos los países de América Latina, con la excepción de Uruguay, adoptaron disposiciones migratorias preferenciales en un momento u otro; 17 estados latinoamericanos reconocieron acortar el tiempo requerido para naturalizarse a los migrantes de otros estados latinoamericanos; en 2010, 16 países aún poseían cláusulas preferenciales para españoles, 10 para latinoamericanos y 3 para portugueses. Paradójicamente, el número de países con preferencias positivas aumentó en el siglo XX como resultado de los tratados bilaterales con España y el desarrollo de organizaciones multilaterales como la OEA. A diferencia de las distinciones raciales del pasado, las preferencias que persisten están codificadas en términos de afinidad cultural.

Las restricciones más nefastas fueron aquellas que limitaron el ingreso de migrantes con base en criterios raciales; en una primera fase, se orientaron a prevenir el ingreso de negros libres. Un estudio de Teresa Meade y Greg Pirio (2012) revela cómo, a pesar de que Brasil proyectaba la imagen de ser una democracia racial donde negros, mulatos, blancos e indígenas convivían armoniosamente y un país que buscaba atraer a inmigrantes, las autoridades brasile-

ñas colaboraron con las estadounidenses para prevenir la entrada de negros norteamericanos a Brasil. En efecto, desde los años 1890 gente de color en Estados Unidos, decepcionada por la discriminación que imperaba en la sociedad posesclavista norteamericana, buscó sitios de emigración, intentando así mejorar su situación social y económica. Interesado en atraer inmigrantes, Brasil lanzó un operativo de promoción en el exterior. Sin embargo, al mismo tiempo, aquel país deseaba 'blanquear' la sociedad, operando veladamente directivas de obstrucción a la llegada de gente de color, denegando visas y excluyendo a quienes desde lejos imaginaban que Brasil reflejaba en la realidad las imágenes que proyectaba hacia el exterior.

Con la restricción en el comercio de esclavos y ya en los decenios de 1840 y 1850, los esclavos africanos fueron reemplazados en América Latina por trabajadores europeos, pero también chinos ('coolies') y luego japoneses. Bajo artificios o aun siendo secuestrados por la fuerza, numerosos trabajadores chinos llegaron a la región y se vieron obligados a trabajar en condiciones opresivas y coercitivas. Los trabajadores chinos y japoneses llegaron con contratos de largo plazo para suplir la fuerza de trabajo en sectores específicos, como los depósitos de guano y la construcción de la red ferroviaria en Perú. Los 'coolies' chinos arribaron a las plantaciones cubanas en los decenios de 1860 y 1870 y a Perú en dos olas en los años 1840 y 1860-1870; igualmente, en el aluvión migratorio, un gran número de japoneses arribó a Brasil y en menor medida a Perú. Muchos de ellos abandonaron el país al cabo de años de estadía, pero otros permanecieron, conformando un considerable sector de descendientes de chinos en Perú y en menor medida en Panamá y México, y de descendientes de japoneses en Brasil. Sin embargo, comenzando con Costa Rica en 1862, hacia fines del siglo XIX muchos países latinoamericanos habían restringido el ingreso de chinos. La restricción estaba motivada por consideraciones y visiones xenofóbicas, racistas y de eugenesia basadas en una jerarquización de los grupos humanos, en la que los europeos del norte

y los ibéricos eran situados por sobre quienes procedían de Europa meridional y oriental y éstos por sobre quienes podrían intentar llegar del Japón o del Medio Oriente, los judíos, chinos, africanos o gitanos. Apenas en 2008 Panamá derogó una disposición que de manera negativa identificaba explícitamente a los gitanos como inmigrantes indeseados. Se destaca que cada uno de los países mencionados desarrolló políticas migratorias diversificadas que contemplaban distinciones entre la legislación y medidas receptoras o discriminatorias contra perseguidos políticos y las políticas públicas generales, algunas de las cuales también tenían visos discriminatorios.

Dada la diversidad humana de las sociedades latinoamericanas, no es de extrañar que la articulación de las políticas migratorias restrictivas haya sido justificada en forma que a menudo velaba su carácter discriminatorio o lo desvinculaba de declaraciones de mayor apertura expresadas en diversos foros internacionales. A nivel global, ya desde fines del siglo XIX existían organizaciones prestigiosas como el *Institut de droit international* fundado en 1873 que, en la década de 1890 adoptó posiciones contrarias a las políticas selectivas de inmigración. En el Congreso Universal de Razas (1911), delegados de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana y México participaron junto con estadounidenses, africanos, europeos y asiáticos, llegando a adoptar resoluciones destinadas a mejorar las condiciones económicas, educacionales, morales y de higiene de los inmigrantes, en lugar de considerarlas inalterables. Sin embargo, tal posicionamiento no era aún prioritario en aquella época, dado el predominio de las teorías de eugenesia.

En las primeras décadas del siglo XX los países latinoamericanos comenzaron a reemplazar las cláusulas raciales por disposiciones más veladas, categorizando a los inmigrantes de acuerdo con el criterio de su potencial integración (“si serían asimilables o no”) a la sociedad receptora. En lugar de identificar a colectivos humanos específicos, se adoptaron entonces criterios que aparentemente eran

universales, aunque en la práctica —bajo el manto de prejuicios y con directivas a menudo ocultas— se aplicaban contra grupos específicos. Ese fue el caso de los refugiados judíos luego del ascenso del nazismo, el *Anschluss* de Austria y durante la segunda Guerra Mundial. Tras la conferencia de Evián en 1938, sólo la República Dominicana —interesada en mejorar su imagen internacional tras haber cometido la masacre de haitianos en 1937 y con el paradójico intento de blanquear su propia población— se comprometió abiertamente a aceptar a unos 100 000 refugiados judíos de Alemania y Austria que escapaban del régimen nazi; quizá recibió a unos 800 de ellos. Mientras Argentina, Brasil y México se declararon dispuestos a ayudar por razones humanitarias, en la práctica las políticas migratorias fueron muy restrictivas y discriminatorias, como ya dijimos arriba y analizaremos aquí.

En la mayoría de los países latinoamericanos, las resistencias al ingreso de judíos refugiados tuvieron un sustrato racista disfrazado de argumentos neutrales de preferencia de inmigrantes agrícolas. De hecho, los Estados cerraban la puerta a la mayoría de los refugiados judíos, considerándolos “no asimilables”, y haciendo que su ingreso fuera a cuentagotas, con base en reunificaciones familiares o, en otros casos, mediante todo tipo de mediación, pago de tasas, sobornos o ingresos ilegales. Se estima que frente a la desesperación de millones de judíos intentando escapar de las garras de la maquinaria de exterminio nazi, entre 1933 y 1945 unos 45 000 judíos llegaron a Argentina, 23 500 a Brasil, 3 500 a Cuba y unos 2 000 entraron en México. Ha sido notorio el caso del buque *Saint Louis*, en el que unos 900 judíos embarcaron en Hamburgo rumbo a Cuba, con visas compradas en la embajada cubana de Berlín, al que las autoridades de la isla y luego las norteamericanas no les permitieron descender a tierra, debiendo retornar a Europa, donde unos 250 encontraron la muerte en los campos de concentración nazis; este caso ejemplifica la tragedia de millones de seres humanos en ese periodo, cuando la xenofobia y el racismo dominaban la mente de muchos tanto en Europa como en América Latina. Un

ejemplo inverso es el de la nave *Copiapó* que trajo a centenares de refugiados de la Alemania nazi y en cuyo caso Salvador Allende, ministro de Salud Pública del Frente Popular, intervino ante el gobierno de Pedro Aguirre Cerda para que esos refugiados fueran recibidos en Chile.

Como bien afirmaba Hannah Arendt en *Los orígenes del totalitarismo*, la carencia de derechos humanos se puso de manifiesto en esos casos ante todo en la falta de una patria y un lugar seguro. Según Arendt, también escapada del nazismo, la privación fundamental de los derechos humanos se manifiesta cuando los desterrados se ven privados de un lugar en el mundo en el que las opiniones sean significativas y las acciones efectivas. La filósofa política percibió claramente que algo fundamental —*el derecho a tener derechos*— corre peligro cuando la pertenencia a la comunidad en la que uno nace ya no es un hecho dado, y no pertenecer a ella deja de ser producto de una decisión personal.

En su mayoría, los estados latinoamericanos crearon todo tipo de obstáculos formales para impedir la entrada de judíos que buscaban desesperadamente sitios de refugio para escapar de las persecuciones y el genocidio operado por los nazis en Europa. Esa actitud tuvo terribles consecuencias humanas, pues contribuyó al Holocausto de seis millones de judíos, civiles no combatientes. En paralelo, en ese periodo se ejercieron políticas excluyentes contra inmigrantes no blancos procedentes de Asia o África, u otros grupos ‘indeseables’ desde el punto de vista de su posible integración, como los gitanos.

Aun así, se debe recordar que, en comparación con Estados Unidos y Canadá, distintos países latinoamericanos —Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Uruguay, México y Paraguay— introdujeron criterios de selectividad racial en forma más tardía y los relajaron a partir de la segunda posguerra.

## SEGUNDA PARTE

# LA CRISTALIZACIÓN DE UN DISCURSO UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS: SU AMPLIACIÓN, DESPLOME Y RESURGIMIENTO

## LA CRISTALIZACIÓN DE UN DISCURSO UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Ya en el siglo XIX existieron movimientos reformistas e iniciativas individuales destinados a proteger los derechos de personas externas al grupo de pertenencia de los activistas. Ante todo, lo vemos en la extraordinaria labor de quienes —ya sea por un sentimiento de condena moral o religiosa— se movilizaron para lograr terminar con la trata de esclavos. Logrando que Inglaterra, que dominaba los mares, prohibiera a mediados del siglo XIX el traslado ultramarino de esclavos, los reformistas consiguieron crear las condiciones para que la economía se moviera para emplear trabajadores contratados y eventualmente libres. Brasil, que fue uno de los primeros destinos del esclavismo y el último país en declarar la emancipación completa de los esclavos en 1888, cerraría la larga lista de países que abolieron el sistema, comenzando por aquellos que los liberaron durante las guerras de la independencia.

Otro ámbito de activismo fue el desplegado en torno al espíritu de caridad universal y de ‘servicio a la humanidad’, que llevó a muchas personas a tratar de mitigar la pobreza de amplios sectores de la población tras la industrialización. Surgieron así organizaciones como el Ejército de Salvación, los padres Paulistas y otras orientadas a proveer casa y comida, cuidado para madres e infantes y servicios sociales, e intentar reducir la incidencia del crimen y la prisión en las clases populares. Junto con los experimentos utopistas, los movimientos sindicales y políticos bregaron por los dere-

chos sociales y económicos, aunque difirieron en los objetivos y los mecanismos de acción. Un tercer modo de acción fue impulsado por Florence Nightingale y otras enfermeras durante la Guerra de Crimea o el ginebrino J. Henry Dunant quien, al estar como turista, presenció inesperadamente el saldo de miles de muertos y heridos abandonados a su suerte en el campo de batalla de Solferino (1859), entre tropas francoitalianas y austriacas. Atormentado por la agonía de los heridos desangrándose, Dunant escribió una emotiva memoria y movilizó Estados y a la opinión pública hasta lograr convenir conferencias internacionales en Ginebra en 1863 y al año siguiente, con la participación de representantes de 16 estados, que acordaron una primera convención para aliviar la condición de los heridos de los ejércitos en campaña (1864). Predicando la inmunidad y neutralidad de los hospitales de campaña y su personal, y el tratamiento de todo herido sin distinción de nacionalidad, permitió la creación de la Cruz Roja Internacional. Vale decir, ya en el siglo XIX, desde diferentes sectores surgieron iniciativas que irían cristalizando el respeto por los derechos individuales, indistintamente de la pertenencia nacional, de clase o de situación civil.

En el siglo XX, la Liga de Naciones, predecesora de las Naciones Unidas, logró establecer la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919 y crear mecanismos de reducción de la trata de mujeres. Con todo, fue mayormente inefectiva en promover la idea de la igualdad de las personas, lo que entonces se tildaba de 'igualdad de razas'. Un proyecto introducido por los japoneses no logró progresar frente a la posición de naciones occidentales imbuidas de racismo y actitudes despectivas frente a naciones 'de color'. Sin embargo, la Liga de Naciones constituyó un importante foro internacional de encuentros y discusiones en las que todos los países latinoamericanos participaron en algún momento entre 1920 y 1946, encontrando puntos de acuerdo y un marco de posible resistencia y formación de un bloque de naciones ante amenazas europeas (por ejemplo, en Venezuela) y las políticas de Estados Unidos

en el hemisferio occidental, evidentes a partir de la Guerra con España y la ocupación de Cuba y Puerto Rico en 1898.

En las conferencias organizadas en el marco de la Unión Panamericana liderada por Washington, los países latinoamericanos intentaron promover políticas de no intervención que chocaron con la voluntad norteamericana de ‘imponer orden’ usando a los Marines en Haití, Nicaragua o la República Dominicana. En la década de 1930 Estados Unidos cambió su política hemisférica, adoptando la así llamada ‘política del buen vecino’ durante el gobierno del presidente Franklin Delano Roosevelt y firmó el Protocolo de No Intervención en la conferencia interamericana que tuvo lugar en Buenos Aires en 1936. Las siguientes conferencias de Estados americanos discutieron la temática de derechos humanos y la cuestión de escenarios posibles de guerra. En 1938, por ejemplo, la octava conferencia adoptó una resolución que conectaba el principio liberal de igualdad ante la ley con el principio de no discriminación o persecución por raza o religión, recomendando a los países participantes que coordinaran políticas migratorias que no discriminaran por nacionalidad, credo o raza y que se basaran en los ideales de fraternidad, paz y concordia. De manera similar, el que cada país tuviera un voto de igual peso en la OIT posibilitó que los estados latinoamericanos, por ejemplo Argentina, México y Brasil, que eran miembros del comité ejecutivo, tuvieran un importante papel en cuestiones de trabajo y migración, luchando contra la discriminación de sus ciudadanos. En tales foros y encuentros se formó una comunidad de discurso, fueron surgiendo normativas que ganaron validez y se adoptaron principios que orientarían o al menos afectarían a las políticas de los Estados.

Ello no impidió que, en el corto plazo, distintos países siguieran discriminando con base en criterios racistas, lo cual se hizo evidente en la mencionada renuencia de muchos Estados latinoamericanos a recibir a refugiados judíos que huían de la barbarie nazi en Europa. Asimismo, hubo situaciones específicas de discriminación a partir de políticas de Estado. Por ejemplo, en el caso de

Brasil, bajo el Estado Novo de Getúlio Vargas, las políticas de construcción nacional y protección de derechos de los trabajadores se combinaron con limitaciones de otras libertades individuales y con mecanismos de control político, incluyendo medidas represivas articuladas para contener a los ‘quebra-santos’. Esta era una categoría que aludía a un amplio espectro de individuos que no eran católicos, entre ellos ateos, comunistas y anarquistas, pero también evangelistas y Testigos de Jehová. Todos ellos fueron puestos bajo la estricta vigilancia del *Departamento de Ordem Política e Social* de São Paulo por suponerlos sospechosos de afectar el orden público, algo que de acuerdo con las constituciones brasileñas de 1934 y 1937 no podría ser amparado bajo la declarada libertad de culto.

El movimiento de eugenesia, con su visión de determinismo hereditario, aún predominaba en el imaginario de muchas sociedades. En los tres congresos universales de eugenesia que se organizaron entre 1912 y 1932 ya existían voces, entre ellas las de los representantes de países latinoamericanos, que otorgaban mayor peso a condicionamientos externos. Entre ellas se contaba la del profesor de medicina social peruano Carlos Paz Soldán, que asumiría el cargo de secretario general de la Conferencia Panamericana de Sanidad de 1934, y a partir de entonces los latinoamericanos votarían como bloque en contra de las interpretaciones de determinismo hereditario y en favor de una ‘eugenesia positiva’ que daría primacía a la interacción del bagaje hereditario y el medio ambiente, así como a las diferencias individuales, resistiendo el énfasis racial y casi racista que emanaba de las políticas de cuota que se adoptaron en Estados Unidos y dentro de las cuales los latinoamericanos serían etiquetados de ‘inferiores’. En encuentros de la OIT, los delegados de México y Panamá censuraron la discriminación de ciudadanos mexicanos en Estados Unidos y de panameños de color en la Zona del Canal. De igual manera, los brasileños reaccionaron diplomáticamente ante prácticas migratorias que discriminaban a sus ciudadanos.

Las políticas discriminatorias frente a la inmigración ultramarina analizadas en la sección anterior coinciden paradójicamente

con el inicio de un cambio de posicionamiento frente a las políticas de determinismo hereditario que orientaban las políticas selectivas de migración. Coincidiendo con la caída en el ingreso de inmigrantes tras el fin de la era del aluvión (1875-1925), distintos países latinoamericanos como Brasil, Chile, México, Perú y Panamá comenzaron a desempeñar un creciente rol en el proceso de deslegitimar la visión xenofóbica que países como Estados Unidos, Inglaterra o aun Canadá por aquel entonces mostraban en sus políticas migratorias. Parte del cambio iniciado se debió, como en el caso de México o Panamá, a un rechazo de la humillación y discriminación que ciudadanos mexicanos y panameños enfrentaron al ingresar en Estados Unidos o trabajar en la zona del Canal. Por otra parte, los liderazgos populistas que a partir de los años 1930 asumirían la dirección de naciones como Brasil y México, siguiendo con Argentina, proyectarían discursos de inclusión que mal podrían conjugarse con las políticas migratorias restrictivas que primaron hasta finalizada la segunda Guerra Mundial. Además, en diciembre de 1937 se crea la Liga Argentina por los Derechos del Hombre, orientada a defender los derechos políticos y demandar el respeto al marco legal constitucional, especialmente respecto a presos políticos. Le precedieron el Comité Pro Amnistía a los Presos Políticos y Exiliados de América y la organización Socorro Rojo Internacional. La primera estaba integrada por abogados ligados al Partido Comunista y se encargaba de ofrecer asistencia técnica a los perseguidos por gobiernos autoritarios; la segunda, surgida a principios del siglo xx como iniciativa de la III Internacional, se ocupaba de los obreros presos y perseguidos, mediante visitas a las cárceles y ayuda económica.

Fue en torno a las transformaciones fundamentales de la segunda Guerra Mundial y durante la inmediata posguerra cuando, con base en una política de solidaridad latinoamericana y bajo el ímpetu de encuentros multilaterales, se va conformando una visión más inclusiva que finalmente daría lugar a la formulación de un discurso universal de los derechos humanos, en cuya adopción los

países de nuestra región tuvieron un papel importantísimo. En la generación de posguerra, la demografía y el desarrollo humano habrían de tomar la delantera ante el eventual descrédito del racismo que había sido la base de las políticas excluyentes de judíos, árabes, gitanos o inmigrantes de color.

Tras la Guerra Mundial, los países latinoamericanos temieron verse marginados de la esfera internacional y ya en febrero de 1945 se reunieron en el Castillo de Chapultepec en la ciudad de México para coordinar su estrategia de posguerra en una conferencia internacional americana sobre los problemas de la guerra y la paz. En su marco, Brasil, Guatemala, México, Panamá, Uruguay y Venezuela se pronunciaron en favor de los derechos humanos y la igualdad racial. En el marco de la conferencia de las Naciones Unidas de San Francisco en abril de 1945, los delegados latinoamericanos se movilizaron junto con China, India, la Unión Soviética y otros países del hemisferio sur a fin de incluir la igualdad racial y el rechazo de la discriminación racial en la elaboración de lo que llegaría a ser un código universal de derechos humanos. De los 50 países representados, los 20 países latinoamericanos constituían el mayor bloque regional. Junto con China, Brasil, Cuba, México, Panamá, la República Dominicana, Uruguay y Venezuela apoyaron —frente a la oposición de los países anglosajones— una propuesta de prohibir la discriminación racial.

En la carta de fundación de las Naciones Unidas, la temática de derechos humanos fue incluida con distintas menciones, incluyendo desde el primer artículo el precepto de que la ONU debería promover el respeto por los derechos humanos y las libertades básicas para todos los seres humanos sin distinción de raza, sexo, lenguaje o religión. Se dispuso asimismo la creación de un comité de promoción de los derechos humanos que fue el responsable de preparar el borrador de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El jurista canadiense John Humphrey, que procedió a coordinar la labor, utilizó en el diseño del borrador una serie de declaraciones emitidas por la organización panamericana de estados, redactados

en tiempos de la segunda Guerra Mundial, en particular la Declaración de Defensa de los Derechos Humanos acordada en la octava Conferencia Internacional Americana (Lima, 1938), así como un borrador preparado por Alfredo Alfaro, ministro de Relaciones Exteriores de Panamá y otro escrito por el delegado chileno Hernán Santa Cruz, quien abogó por la inclusión de los derechos económicos y sociales junto con los derechos políticos y civiles. En efecto, mientras los delegados de países anglosajones propulsaban una visión individualista, los latinoamericanos y europeos eran más proclives a prestar atención a temáticas de responsabilidad colectiva y solidaridad, que habrían de traducirse en derechos sociales, económicos, además de culturales. La Declaración de Derechos y Deberes del Hombre aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948), que precedió a la declaración de las Naciones Unidas en seis meses, también sirvió de inspiración para la labor del Comité preparatorio de la ONU, al ligar derechos humanos al rechazo universal de toda discriminación, fuere cual fuere su fundamento (raza, género, lenguaje, creencia u otros motivos).

Los delegados latinoamericanos también participaron masivamente en el marco del Tercer Comité —liderado por el libanés Charles Malik— cuyo mandato fue revisar y acordar palabra por palabra el contenido de la Declaración que luego debería ser aprobada por la Asamblea General. Siendo un tercio de los 59 integrantes del Comité y votando en bloque, lograron imprimir su marca en el avance de las deliberaciones. Aunque la Declaración de 1948 fue cercenada de mecanismos de implementación efectiva y mantuvo el principio de soberanía estatal como fundamental, siendo deber (pero también prerrogativa) de los Estados miembros sumar sus firmas y ratificarla, el haber logrado un acuerdo en torno al documento fue un logro sin precedentes en la historia. Los actores centrales expresaron en testimonios y memorias que, a sus ojos, era casi un milagro. En efecto, bien pronto la Guerra Fría crearía un mundo bipolar y eclipsaría la visión de la integridad e indivisibilidad del conjunto de los derechos humanos. Fue necesario entonces enun-

ciar dos convenciones separadas: una para los derechos civiles y políticos, foco de interés de las democracias liberales, y otra para los derechos sociales, económicos y culturales, foco de interés de los países comunistas y Estados del sur global. Pero no fue sino hasta 1976 cuando ambas convenciones (logradas en 1966) fueron ratificadas por un número suficiente de países para entrar en efecto. La visión de que los derechos sociales, económicos y culturales mantienen una relación indisoluble con los derechos civiles y políticos, visión que lograron acordar quienes conformaron el comité del primer borrador —figuras como la estadounidense Eleanor Roosevelt, el chino P.C. Chang, el francés René Cassin, el chileno Hernán Santa Cruz y el libanés Charles Malik, con el canadiense John Humphrey como secretario— quedarían relegadas a un futuro mediato.

A pesar de ser parte de los Estados que en las Naciones Unidas favorecían la idea de una Declaración Universal de Derechos Humanos, los países latinoamericanos no dejaron de discriminar a sus minorías étnicas, indígenas o negras. En ese sentido, la mayoría de los estados fracasaron en traducir de inmediato y llevar a la práctica los altos preceptos que sus delegados impulsaban ya hacía varias décadas en el ámbito internacional. En países como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México, entre otros, un renovador momento de inclusión social y política llegaría de manos de liderazgos y movimientos populistas.

#### EL IMPACTO DEL POPULISMO Y LA REDEFINICIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS

En América Latina, los liderazgos populistas ‘clásicos’ fueron quienes introdujeron lo que T.H. Marshall denominó la ‘tercera generación’ de derechos sociales, en particular los derechos de protección de los trabajadores y los beneficios reconocidos a la clase obrera y campesina. A diferencia de quienes analizan al populismo como una aberración de un supuesto modelo de modernización occiden-

tal, nuestro interés es considerarlo una forma de construcción política y discurso que tuvo un importante impacto en la redefinición de los derechos civiles y políticos, sociales y económicos de las sociedades latinoamericanas. Ya sea que se destaque su “estilo de hacer política” o su “lógica de acción social y discursiva”, y cada línea analítica tenga sus acólitos y críticos, es evidente que tanto las viejas formas del populismo clásico como las nuevas formas de neopopulismo y las vertientes radicales o revolucionarias comparten una serie de componentes clave. En primer lugar, el enlace líder-masas, basado no sólo en elementos cognitivo-rationales, sino en ligámenes emocionales y marcos discursivos apuntalados por un cierto estilo de conectarse con las masas, especialmente con los sectores más populares de la población, cuya soberanía se reivindica y a quienes por lo general se promete acceso al poder y una mayor justicia social. En segundo término, a menudo el populismo implica una llamada permanente a la toma de decisiones electorales plebiscitarias o la participación en el espacio público. Tal movilización se basa en las expectativas hasta entonces incumplidas de inclusión y al pleno reconocimiento de derechos políticos, civiles y socioeconómicos. En tercer lugar, el populismo opera un empoderamiento simbólico de los sectores populares, aunque ello funciona en tensión con la apropiación de la voz del pueblo por el líder, siendo encaminada de arriba abajo, lo que implica al menos un control indirecto sobre la sociedad civil, con base en un marco existente de pensamiento y discurso, reforzando lo que Guillermo O’Donnell definió hace años como “democracia delegativa”. Relacionado con ello, en cuarto lugar, el populismo implica un énfasis en el Poder Ejecutivo por sobre la división de poderes, a menudo conducente al amplio uso de la legislación por decreto. En quinto lugar, no es raro que los populismos desarrollen una “política de la antipolítica”, que se presenta en oposición al predominio de las élites tradicionales, a menudo tildadas de oligarquía. Tal tendencia debilita algunas de las instituciones básicas de la democracia representativa o las manipula, lo cual refleja y refuerza una tendencia más general,

en la que los partidos políticos dejan de ser los promotores y mediadores de visiones programáticas de futuro o ‘utopías’, en los términos de Manuel Alcántara Sáenz. En sexto lugar, hay una construcción de alianzas pluriclasistas y concomitantemente una tendencia a dejar de lado ideologías coherentes y bien definidas.

Por último, el populismo proyecta promesas de soluciones existenciales en el plano de los derechos sociales de la clase trabajadora, aun cuando en la práctica la mayoría no se desvincula de la operación de políticas de libre mercado. Con ello, es indudable que el populismo amplió la participación ciudadana y reconoció derechos antes impensados, como el salario mínimo, el horario máximo de trabajo, la representación en sindicatos, la asistencia social o la reforma agraria, todos articulados en pos de una mayor inclusión y un mayor igualitarismo. Paradigmáticos fueron los liderazgos de Lázaro Cárdenas en México, Getúlio Vargas en Brasil y Juan Domingo Perón en Argentina. Entre otros avances, Perón, con la asistencia de su esposa Eva, llevó adelante en Argentina en la década de 1940 y principios de los cincuenta políticas de reconocimiento de derechos políticos y sociales, beneficios laborales y bienestar social, además de lograr crear un carismático sentido de empoderamiento de las hasta entonces marginadas clases populares. No por acaso, el peronismo se consolidó desde entonces como una fuerza política mayoritaria en gran parte de la historia reciente de Argentina. En Ecuador ha sido frecuente la presencia de políticos que usaron estrategias populistas para llegar al poder y gobernar, al menos desde 1945 cuando José María Velasco Ibarra surge como el defensor de la bandera democrática contra el fraude electoral. Destacan en tal sentido las confrontaciones entre Velasco Ibarra y Galo Plaza en 1960, Abdalá Bucaram y Jaime Nebot en 1996, Rafael Correa y Álvaro Noboa, a quien venció en las elecciones de 2006, para enfrentarse años más tarde a la partidocracia, la ‘izquierda infantil’ y la derecha, cuando fue reelegido en 2013. No menos destacable han sido en el país los movimientos de insurrección popular contra presidentes, acusados de corrupción o bien de abusos a la soberanía.

nía popular, que llevaron al derrocamiento de Bucaram en febrero de 1997, Jamil Mahuad en enero de 2000 y Lucio Gutiérrez en abril de 2005. La centralidad del ‘pueblo’ como sujeto de derechos soberanos se reveló tanto en el ascenso de líderes que anunciaron que el pueblo largamente marginado retomaría el poder, como en las rebeliones en las que movilizaciones populares y de sectores contestatarios indicaron su deseo de retomar el poder enajenado por las élites políticas. A menudo los liderazgos populistas han probado ser la encarnación de expectativas de transformación de la esfera política y la ampliación del reconocimiento de los sectores populares y sus derechos sociales y económicos, así como la recomposición carismática de temáticas emancipatorias. Aunque, por ello mismo, al autoproclamarse la encarnación del pueblo y superar las trabas institucionales tradicionales, muchos de los líderes populistas asumieron tendencias autoritarias que, una vez en el poder, minaron ciertas protecciones legales, ignoraron el pluralismo político y amenazaron con reprimir a quienes se opusieran a sus designios y proyectos orgánicos.

Los liderazgos populistas crearon expectativas participativas de política de masas que generaron a su vez presiones que las sociedades latinoamericanas no supieron canalizar en forma pacífica y dentro del marco democrático. Pasemos, pues, a analizar la dinámica socioeconómica y política que condujo a rupturas del sistema democrático y olas represivas orientadas a desmovilizar a los sectores populares y a los militantes de izquierda que organizaban proyectos de cambio revolucionario radical.

#### POLÍTICA DE MASAS, POLARIZACIÓN POLÍTICA Y TERRORISMO DE ESTADO

Es a partir de ese periodo cuando los países de mayor pujanza en la región atravesaron un proceso acelerado de industrialización y diversificación de sus estructuras sociales, incluyendo a la crecien-

te clase trabajadora urbana que participaba directamente en los sectores productivos y servicios conexos, al mismo tiempo que las burocracias estatales se ampliaron en los ámbitos nacional, estatal, provincial y municipal. Estos sectores penetraron cada vez más en la esfera pública, en un principio en apoyo a confrontaciones entre segmentos de las élites tradicionales y en forma creciente como parte de diferentes conjuntos de alianzas, que movilizaban a las masas mediante la promoción y el apoyo a demandas sectoriales. Junto con la modernización económica y social había aumentado el activismo político y la pertenencia a partidos políticos u organizaciones vinculadas a la política, como los sindicatos, los periódicos y las asociaciones estamentales o profesionales, así como la presencia firme de estudiantes, intelectuales y grupos académicos. La dinámica de mutuo refuerzo de presiones socioeconómicas, mayor participación y confrontación política, y violencia represiva se registra en una larga serie de enfrentamientos e intentos radicales por efectuar cambios revolucionarios como los que se iniciaron en México (a partir de 1910), Bolivia (1952), Cuba (1959) y Nicaragua (1979). En el marco de la Guerra Fría, la Revolución cubana fue emblemática ya que generó grandes expectativas en la izquierda e intentos de reproducirla en otros países de la región, y una voluntad férrea de las fuerzas de derecha de frenar la ola revolucionaria por medio de métodos igualmente violentos.

La violencia represiva oficial no es un fenómeno nuevo en América Latina. Aunque el análisis destacará en forma especial la violencia de Estado durante la ola represiva de las dictaduras de los decenios de 1960 a 1980, comencemos por insistir en que la violencia en la región ha sido sistémica por espacio de siglos y múltiples generaciones. En forma natural recordamos algunos de sus picos más notorios, como las crueles luchas y brutalidades de la guerra conocida como la Guerra de Castas en Yucatán entre 1847 y 1901; la masacre de Canudos en 1897 y la guerra del Contestado en 1912-1916, ambas en el Brasil; la matanza de Santa María de Iquique en Chile en 1907; la Semana Trágica argentina, plena de

represión al anarquismo y generando pogromos en 1919; las diversas intervenciones de Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe a partir de 1904; la masacre de campesinos salvadoreños en 1932 y la de haitianos en la República Dominicana en 1937; la guerra civil en Costa Rica en 1948; el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán que inició la década de la violencia en Colombia, y los ciclos de guerra de guerrillas y la represión a partir de la década de los cincuenta del siglo XX en Guatemala. Por su parte, Perú y Colombia seguirían enfrentando las acciones de guerrillas como el Sendero Luminoso o las FARC y el ELN; el complejo del narcotráfico, la delincuencia, la guerrilla, la contrainsurgencia y los paramilitares seguiría acosando a la sociedad colombiana, mientras en la tensa situación en Chiapas se evitarían los efectos colaterales extremos de la violencia en el marco de un cambiante contexto de seguimiento internacional del movimiento zapatista. Tengamos presente a lo largo de este texto que los ejemplos anteriores son solamente algunos de los más emblemáticos casos de fenómenos de violencia que se remontan muy atrás en el tiempo y que se proyectan con notorias transformaciones pero no desaparecen por completo ni aun en el presente.

La magnitud de la violencia impregnó esos variados casos de protesta, movilización y represión modulados por el uso exacerbado de la retórica política junto con la política de masas y el mayor uso de los medios de comunicación. Incluso en el caso de un país que se preciaba de su civilismo como Uruguay, y proyectaba la imagen de ser 'la Suiza de las Américas', la tortura era rutinariamente usada desde antaño, se profundizó durante el gobierno de Gabriel Terra en la década de 1930, y se empleó rutinariamente en el periodo democrático de 1945 a 1968. Tal como lo ha analizado en forma detallada Leandro Kierszenbaum, la tortura había sido ya rutinizada bajo la democracia. El historiador menciona, por ejemplo, que en julio de 1947 el periódico *Marcha* de Montevideo reprodujo los relatos de los obreros navales detenidos por haber participado en un enfrentamiento con rompehuelgas. En sus relatos revelaban el uso de diferentes tipos de tortura que iban desde las

amenazas, insultos y bofetadas, hasta los golpes en los órganos sexuales, pinchaduras “desde las rodillas hasta la cadera” y uso de picana eléctrica. Es importante destacar que lo descrito ha sido típico de todos los países latinoamericanos, donde el uso de la violencia y las metodologías represivas por parte de las fuerzas del orden existieron durante las dictaduras militares y se emplearon rutinariamente también durante periodos de apertura democrática.

Sin embargo, aun reconociendo que la violencia por parte de los aparatos de seguridad del Estado estaba ya rutinizada en el siglo XIX y la primera mitad del XX, la ola de violencia que caracterizó a la política de masas y los conflictos de la Guerra Fría merece especial atención. Por su amplitud e impacto en las sociedades afectadas, generó una transformación sin precedente en el plano de los derechos humanos. Al enfrentar ese legado represivo, muchas de las sociedades afectadas habrían de pasar de un reconocimiento formal de los derechos humanos a una confrontación más sustantiva con su significado e implementación efectiva. A partir de tal coyuntura histórica, amplios sectores en nuestras sociedades se han abierto a considerar cuán importante es el reconocimiento efectivo de los derechos humanos para la vida, integridad personal y dignidad de las personas. Pasemos, pues, a considerar el impacto de las masivas violaciones a los derechos humanos en el marco de la Guerra Fría.

Paradójicamente, un factor principal que subyace la creciente utilización de mecanismos represivos de exclusión en ese periodo fue la combinación de la rutinización de la violencia existente desde antaño con el desarrollo de muchas de las características modernas de una activa sociedad civil. El funcionamiento de tal sociedad civil no generó el fortalecimiento de las bases de la democracia, sino que implicó una mayor participación política y crecientes demandas de derechos sociales, redistribución y transparencia institucional, especialmente ahí donde liderazgos populistas habían transformado la conciencia social del pueblo. En entornos estables, dichas demandas y protestas podrían haber sido canalizadas hacia

el fortalecimiento de la democracia. En el contexto latinoamericano, se interpretaron en clave de presiones revolucionarias, una retórica de movilización popular y una amenaza al orden establecido y a los fuertes grupos de interés. Los sectores de mayor movilización política consideraban que no había posibilidad de cambio socioeconómico por la vía pacífica e intentaron reproducir la experiencia de la Revolución cubana, sugiriendo que América Latina era un continente en guerra, donde a la opresión del sistema neocolonial se debía oponer la violencia revolucionaria.

La falta de institucionalidad democrática de los Estados y partidos políticos contribuyó entonces a reforzar la polarización política, creando un círculo vicioso en el que el temor a la revolución provocaba represión y, a su vez, se convertía en un factor que empujaba a los grupos radicalizados de la izquierda a la acción armada. La propia dinámica de la modernización generaba nuevas fuerzas que los sistemas políticos no habían logrado incorporar por medio de la institucionalización democrática. De diversas maneras, las fuerzas armadas se perfilaron entonces como un factor de poder decisivo y, en muchos casos, asumieron directa o indirectamente el poder con la misión de establecer el orden a partir de las doctrinas de seguridad nacional. Es en esta etapa cuando la represión cruza anteriores límites de clase y se proyecta a segmentos amplios de la sociedad civil, que son vistos como focos o sustento de subversión del orden establecido. Los círculos afectados incluían ahora tanto a miembros de la élite política como a activistas políticos, sindicalistas, intelectuales, estudiantes e incluso personas desconectadas de cualquier actividad pública o participación política. La nueva lógica de movilización y desmovilización afectaba a individuos de todos los segmentos sociales. Mientras decían ser neutrales en términos políticos, los gobiernos autoritarios y especialmente aquellos liderados por las fuerzas armadas preferían verse a sí mismos como la reserva moral de la nación y el guardián de sus valores perennes.

En este contexto, quienes detentaron el poder concibieron la posibilidad de excluir totalmente a quienes eran retratados como el

“enemigo”. Se trataba de un enemigo que debería ser eliminado físicamente o por medio del exilio permanente. Desde el principio, categorías enteras de individuos y organizaciones fueron caracterizadas como enemigos de la patria, por lo cual habrían de ser excluidas institucionalmente. En su intento de eliminar personas ligadas a ideologías foráneas, adversas a la nación, su espíritu, la tradición, el bienestar común y el futuro de la patria, se amplió la red represiva. El marxismo, el leninismo, el trotskismo, el socialismo, el comunismo, el liberalismo de izquierda, la izquierda cristiana, algunas formas de populismo, y quienes promovieran esas ideologías o simplemente simpatizaran con ellas —a ojos de los detentadores del poder— debían ser marginados o eliminados ya que representaban una amenaza para la nación y sus ‘valores’. Los partidarios de soluciones autoritarias usaron el argumento de la necesidad de “salvar a la patria” o al pueblo de las garras del comunismo totalitario u otro enemigo de la seguridad nacional que, si tomaran el poder, violarían los derechos humanos aún más. Mientras afirmaban estar defendiendo la fe católica y los prístinos valores de la nación, recurrían al uso de metodologías represivas e ideas generadas en el marco del nazismo, la guerra de Argelia o la contrainteligencia norteamericana, tal como lo detallaremos en una sección posterior.

Las doctrinas de seguridad nacional determinarían criterios expansivos de exclusión y persecución de opositores y sectores desafectos, criterios que se aplicaron con diversos grados de autonomía e interpretación mediante distintos mecanismos de represión. Entre las víctimas habrían de encontrarse ‘objetivos’ tan variados como un profesor que enseñaba el marxismo u otro tipo de “doctrinas exóticas”; dirigentes sindicales y sindicalistas que bregaban por mayores beneficios; estudiantes de secundaria que habían interpelado a las autoridades en su demanda de reducción de las tarifas del transporte público; sacerdotes que habían defendido a los pobres en sus parroquias; abogados comprometidos con la causa de los derechos humanos; oficiales de seguridad que se habían negado a disparar sobre los estudiantes en manifestaciones; miembros de ciertas dis-

ciplinas académicas sospechosas, especialmente humanidades y ciencias sociales como la psicología, la sociología y la ciencia política; artistas que habían expresado su protesta contra la injusticia social y la opresión, y todo tipo de organizaciones —desde partidos políticos hasta asociaciones profesionales o de vecinos— seducidos a ojos de los gobernantes por ideas antinacionales, antioccidentales y anticristianas. En algunos de los países se llegó incluso a quemar libros peligrosos, reglamentar la vestimenta o el corte de cabello de los jóvenes y prohibir la radiodifusión de música ‘subversiva’. Como analizaremos más abajo, tales grados de represión habrían de despertar una nueva conciencia respecto de los derechos humanos universales que habían sido avasallados en esos países.

#### CONTEXTO GEOPOLÍTICO, IMAGINARIOS POLARIZADOS Y DISCURSOS SALVACIONISTAS

En el intervalo de las dos guerras mundiales, con pocas excepciones, la influencia de Gran Bretaña, Francia, Alemania y otros países europeos fue disminuyendo en América Latina. El proceso de alineamiento con Estados Unidos se inició antes de la segunda Guerra Mundial y se aceleró durante su transcurso. Hacia el final de la segunda Guerra, Estados Unidos había establecido fuertes vínculos civiles y militares en América Latina. En el plano civil, promovió la idea de la convergencia democrática y de mercados libres, y para ello instrumentó luego la Alianza para el Progreso (1961-1970). En paralelo, en el plano militar, adquirió casi un monopolio de la formación y el equipamiento de las fuerzas armadas, enseñando prácticas represivas a los latinoamericanos, y en más de una oportunidad, asesorando directamente en el terreno, como fue el caso de Dan Mitrione en Uruguay. Desde 1951, los países latinoamericanos firmaron acuerdos bilaterales de asistencia militar con Estados Unidos, mientras se aseguraba que el nuevo formato de cooperación no desencadenaría una carrera armamentista

ni daría lugar a su intervención. Estos acuerdos definieron las subvenciones y créditos para la adquisición de equipos militares y armamentos en Estados Unidos, la organización de misiones militares y el entrenamiento de oficiales latinoamericanos en las escuelas militares en aquel país y en el Canal de Panamá. En 1960, cerca de 7 000 oficiales norteamericanos ya habían sido asignados a grupos de asistencia y asesoría militar en América Latina. Aun las fuerzas de policía fueron entrenadas en la metodología de la contrainsurgencia. A principios de la década de 1970 las subvenciones militares y las ventas a crédito se triplicaron, mientras que el tamaño de las fuerzas armadas de América Latina creció exponencialmente, sobre todo en aquellos países en los que los militares habían tomado el poder. El respeto hacia las sensibilidades de los militares latinoamericanos fue clave para permitir la intensificación de esas relaciones.

Los militares latinoamericanos se consideraban herederos de los padres fundadores de sus patrias. Su heroísmo había labrado la independencia y favorecido la construcción de los estados nacionales y creían en su vocación de liderazgo. Se sentían asimismo comprometidos con el ideal de la civilización occidental y consideraban que su misión sería luchar contra el subdesarrollo, el analfabetismo, la pobreza y la fragmentación de sus sociedades. Mientras las izquierdas revolucionarias participaban activamente en la política y colonizaban la cultura, las universidades y las esferas públicas, los militares se vieron presionados por sectores civiles y pasaron a verse como los defensores de la patria, baluartes de los “verdaderos valores de la nación”. En el contexto de la posguerra, aquella visión fue desplazándose cada vez más en dirección de una preocupación por la seguridad nacional y la lucha contra enemigos internos. Tal concepción existía ya desde antaño, habiendo producido masacres y represión contra fuerzas políticas opositoras. Sin embargo, fue la destabilización de las democracias a mediados del siglo xx lo que llevaría tal represión a nuevos niveles de ensañamiento y brutalidad. La actitud de los militares se combinaba con

una falta de confianza de las élites civiles en la democracia. Con las aperturas democráticas, muchos civiles y políticos quisieron olvidar el rol que desempeñaron en vísperas de los golpes de Estado al favorecer y aun promover salidas autoritarias y la desarticulación democrática, apoyando políticas de ‘mano dura’.

A raíz de los golpes militares que se iniciaron con el orquestado por la CIA en 1954 contra el presidente Jacobo Arbenz en Guatemala, la reacción a la Revolución cubana de 1959 y la convocatoria del Che Guevara de crear cien Vietnams, con frecuencia Estados Unidos pasó a intervenir nuevamente en la región —como en la República Dominicana en 1965— o a apoyar gobiernos autoritarios que imponían la represión política en nombre de la seguridad nacional, como en Brasil en abril de 1964. Estados Unidos lo hizo sobre todo porque el discurso que atribuía a los gobiernos civiles de América Latina una intrínseca corrupción caló hondo en las mentes de quienes tomaban las decisiones en Washington. Si los países latinoamericanos no estaban en condiciones de seguir el modelo de desarrollo de Estados Unidos, y en el contexto de la Guerra Fría estaban al borde del descalabro político y la amenaza de una revolución marxista, tal vez ya era hora de dejar espacio para un modelo renovado de “orden y progreso” en América Latina.

Así llegó a su fin un periodo en el que Estados Unidos había apoyado la opción reformista de la Alianza para el Progreso que —a pesar de sus supuestos idealistas— no propulsó una democracia plena ni un capitalismo más equitativo en los Estados latinoamericanos. La Alianza para el Progreso había sido diseñada por el presidente John F. Kennedy para promover con fondos públicos y privados el desarrollo económico, político y social de los países latinoamericanos, lo que supuestamente detendría el avance del marxismo y el guevarismo en la región. Influenciada por el marco teórico de la modernización, intentó lanzar proyectos económicos, reformas educativas y administrativas, mejoras de salud pública e infraestructuras. Su impacto fue moderado por la imposibilidad de adoptar medidas radicales orientadas a la reforma agraria y de las

instituciones gubernamentales, mientras sus principios de libre comercio de hecho profundizaron la brecha socioeconómica. Es así como la Alianza para el Progreso perdió centralidad luego de la victoria electoral de Richard Nixon en 1968, dejando en muchos países un halo de desilusión o desencanto.

Frente a la incapacidad de las élites gobernantes para conducir a sus países a un desarrollo más equitativo en convivencia pacífica, un creciente sentimiento de apoyo a cambios radicales y la lucha de clases predominó en círculos intelectuales y los estratos sociales más jóvenes. Al predicar soluciones radicales a los problemas de antaño, las ideologías dominaron el debate interno, sumando la capacidad de movilización en amplios sectores de las clases trabajadoras y medias. Muchos de los jóvenes apoyaron entonces la visión expresada por Eduardo Galeano en *Las venas abiertas de América Latina* (1971), en el sentido de que América Latina debía ser radicalmente transformada, país por país, de ser necesario por la fuerza de las armas.

El potencial para la violencia estaba imbuido en el carácter ideológicamente polarizado del imaginario colectivo, las esferas públicas y la sociedad civil. Como bien los caracterizó la analista literaria chilena Ana Pizarro, especialmente para la izquierda, los años sesenta y comienzos de los setenta fueron de ejercicio de análisis crítico en las ciencias sociales: la teoría de la dependencia en oposición al ‘desarrollismo’, la teología de la liberación, de criticismo, de controversias ideológicas entre distintas posiciones de izquierda, de diálogo con el Tercer Mundo y especialmente con los africanos que recién surgían de su proceso de descolonización. Fueron años de fortalecimiento de las organizaciones populares; los tiempos de la Revolución cubana; un periodo de intentos de promover la integración latinoamericana y caribeña; de resurgimiento de sentimientos antiimperialistas; de germinación de la ideología de la liberación; de la reivindicación de minorías en el plano internacional; del surgimiento del feminismo. En las filas de las organizaciones militantes se siguieron ideas revolucionarias dispares, desde el

foquismo hasta el trabajo de base y concientización que supuestamente permitiría la insurrección del pueblo. El faccionalismo predominaba, con variantes que iban desde el marxismo-leninismo al trotskismo y desde el maoísmo a vertientes populistas. A pesar de la fragmentación imperante en el campo de la izquierda y de las controversias y luchas entre los distintos grupos militantes, para muchos de ellos era común profesar la violencia revolucionaria como la operadora de los cambios estructurales necesarios, y desconfiar de propuestas reformistas, que los militantes atribuían a la ambivalencia burguesa de las clases medias latinoamericanas.

Durante la Guerra Fría muy pocos resistieron la presión centrífuga y dicotómica del campo intelectual. Ya en 1961, Fidel Castro había marcado una tajante norma al espacio abierto a los escritores e intelectuales: 'con la Revolución todo; fuera de la Revolución, nada', habría de ser la fórmula a seguir. Desde Estados Unidos la caza de brujas del macartismo también había dejado profundas huellas y se seguiría proyectando en formas sutiles durante la guerra en Vietnam. En un campo intelectual incrementalmente polarizado, muy pocos se atreverían a cruzar las líneas demarcadas, entre ellos Pablo Neruda, quien en junio de 1966 decidió acceder a la invitación de Arthur Miller y concurrir a la reunión del PEN Club Internacional en Nueva York, sobreponiéndose a quienes lo presionaron a que respetara el boicot que pretendían imponer desde Cuba y no 'traicionara a la Revolución'. Los militares en Brasil, Paraguay y los otros países del Cono Sur lograron reprimir y marginar en forma creciente a la izquierda radical no sólo militar sino también culturalmente, tras acordar su propia red de contrainteligencia, coordinación y seguimiento en pos de la captura de activistas clave. Aun después de la derrota de los grupos armados se siguió utilizando el argumento de tener que enfrentar a la izquierda revolucionaria como un elemento central en el discurso 'salvacionista' de las fuerzas armadas, que, al igual que otras formas de integralismo, verían en sus acciones represivas una valla de defensa frente a la amenaza del comunismo internacional.

No solamente los militares con su vocación de liderazgo ostentaban tales actitudes salvacionistas. Muchos civiles compartieron la visión de imperiosa intervención mediante la toma del poder estatal. Nadie lo expresó mejor que el chileno Jaime Guzmán, la eminencia gris detrás de la Constitución pinochetista de 1980, al afirmar que se debería juzgar a la represión como algo necesario para evitar un mal mayor: “Un país próximo a caer en el totalitarismo puede exhibir un contexto de derechos y libertades personales mucho más halagüeño que otro sometido a restricciones necesarias para conjurar y vencer esa amenaza. Pero eso cambiará por entero el día mismo que el régimen totalitario logre afianzarse en ese país [...] Sólo que la superficialidad del enfoque estático y fotográfico jamás podría haberlo detectado”.

En un proceso compartido de quiebre de la convivencia democrática y la transición a gobiernos autoritarios en gran parte de América Latina, cada país entró en ese ciclo de una manera diferente. Muchos factores influyeron en ello: el carácter específico de la lucha política y la polarización, los niveles de militancia, el aumento de la violencia política y la percepción de la ‘amenaza izquierdista’, las doctrinas prevalecientes de seguridad nacional y la capacidad relativa de la clase política para hacer frente a la crisis. Los grupos de izquierda debatían si su militancia debía basarse en acciones de vanguardia o movimientos de masas insurgentes. Lo cierto es que la confrontación entre la izquierda y la derecha llevó al derrumbe de la democracia y a la consolidación autoritaria, que se tradujo en políticas represivas y generó un legado de violaciones masivas de los derechos humanos. Por años se seguirá debatiendo si tal desenlace fue producto de guerras civiles cuyos responsables fueron ‘dos demonios’ o bien el resultado de políticas típicas de un terrorismo de Estado; asimismo, si corresponde definir lo que sucedió como genocidio o politicidio. Es un hecho, empero, que se trató de políticas represivas sistemáticas, que fueron organizadas desde las cúpulas estatales y paraestatales del poder.

Las estrategias represivas variaron de caso en caso. Por ejemplo, en el Cono Sur, la estructura de comando más verticalista de las fuerzas armadas chilenas previó que la toma de decisiones sobre la vida de los prisioneros políticos fuera descentralizada. Cuando ese fue el caso, como en Argentina, la represión más desorganizada y descontrolada produjo un número comparativamente mayor de desaparecidos. De manera similar, las relaciones entre fuerzas civiles y fuerzas armadas en Uruguay y Brasil determinaron que la represión fuera conducida mediante el sistema de prisión prolongada y no por la desaparición forzada de miles de ciudadanos. Por supuesto, más allá de estas diferencias hubo coordinación transnacional en la lucha contra la “subversión”, la más importante articulada mediante la Operación Cóndor, que fue oficialmente lanzada en 1975, pero que ya funcionaba desde 1973. Fue la convicción ideológica lo que permitió que países que tradicionalmente se habían visto como posibles enemigos pudieran coordinar un sistema relativamente sofisticado de intercambio de inteligencia, captura, transporte, tortura y asesinato de sospechosos, llevado a cabo en forma clandestina y con desinformación para conquistar los corazones y la mente de la población. Los comandos militares y los gobiernos autoritarios sustentaban la necesidad de extirpar el “tejido canceroso” de las izquierdas que amenazaban a sus naciones. En su accionar, se pensaban sustentados por una serie de doctrinas que combinaban visiones de seguridad nacional con metodologías de control de la población inspiradas en conflictos internos anteriores y reforzadas por metodologías de contrainsurgencia estructuradas a partir de contactos externos.

#### EL LEGADO DE LAS VIOLACIONES MASIVAS DE DERECHOS HUMANOS

El análisis de los parámetros conceptuales de la violencia y la represión, comunes tanto a países bajo gobiernos militares como a estados donde la violencia se generaliza con gobiernos civiles, re-

vela la voluntad 'salvacionista' de amplios sectores, ligada a la creencia en la fuerza redentora de la violencia que fue compartida a lo largo de varias décadas. Dicha visión cambiaría sólo bajo los efectos de la confrontación de las sociedades latinoamericanas con el legado del autoritarismo y una vez que se lograra una revaloración del discurso y las prácticas de reconocimiento de los derechos humanos en las últimas décadas.

En el contexto de la Guerra Fría en América Latina, Perú y Colombia destacaron como países que, a diferencia de los países del Cono Sur, no sucumbieron a golpes militares de la derecha pero que igualmente se desarticulaban ante la confrontación de la violencia revolucionaria y la violencia contrainsurgente. Colombia sobresale por sus múltiples vectores de violencia que se prolongan a lo largo de toda la segunda mitad del siglo xx, decayendo sólo a inicios del xxi. En Perú el proceso divergió ya a partir de la asunción en 1968 de un gobierno militar liderado por el general Juan Velasco Alvarado, que implementó con poco éxito políticas de izquierda en el ámbito rural (1968-1975). En años subsiguientes, la violencia también alcanzó dimensiones de terror en la confrontación con la guerrilla senderista y tupamarista bajo los gobiernos civiles de Fernando Belaúnde (1980-1985), Alan García (1985-1990) y especialmente bajo el mandato de Alberto Fujimori (1990-2000). Estos países fueron escenario de prácticas represivas que arrojaron decenas de miles de muertos y un número aún mayor de individuos desplazados o afectados por distintas modalidades de violencia. La similitud en la adopción de prácticas represivas de masas, producida bajo institucionalidades tan diferentes como las de Perú o Colombia y el Cono Sur, plantea la necesidad de analizar los parámetros ideológicos y conceptuales del uso de la violencia y la represión en el periodo bajo consideración y focalizar el análisis en la transferencia de ideas y metodologías de control de movimientos sociales y organizaciones políticas que tanto gobiernos militares como civiles usaron para contener la dinámica de sociedades polarizadas en el contexto de la Guerra Fría.

Lógicas binarias de la política alcanzaron su máxima expresión en ese periodo. Tales visiones polarizadas se manifestaron por un lado en la izquierda revolucionaria, confiada en su capacidad de poder generar insurrecciones populares mediante el uso de la violencia, considerada clave generadora de la revolución y de transformaciones radicales de la sociedad. En América del Sur, organizaciones de la izquierda radical, como los Tupamaros uruguayos, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) boliviano, los grupos paraguayos dentro del Partido Colorado y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) chileno se unieron a los Montoneros y al ERP (Ejército Revolucionario del Pueblo) argentinos, convencidos de que podrían generar un levantamiento popular que desembocaría en el socialismo. La decisión de los distintos grupos sudamericanos, en agosto de 1973, de coordinar sus acciones e intercambiar apoyo logístico, financiero y militar más allá de las fronteras por medio de una Junta de Coordinación Revolucionaria (JCR), permitió que quienes se les oponían caracterizaran a todos los simpatizantes de la izquierda como terroristas, carentes de respeto por la vida humana y la seguridad ciudadana. Las organizaciones pensaron que, con acciones de fuerza y movilizaciones de masas, podrían galvanizar a la opinión pública y lograr una insurrección o bien prevenir golpes militares. Participaron así en una serie de operaciones de secuestro de directores de empresas, exigiendo enormes rescates, organizaron acciones militares en zonas remotas como en la provincia de Formosa o en el interior de Tucumán en Argentina, y lanzaron ataques contra personal militar y de la policía. Sin embargo, bien pronto, los grupos revolucionarios pasaron de una fase inicial de euforia insurreccional a ser diezmados por redes policiales y paramilitares y más tarde también por los militares, una vez que éstos asumieron el poder en Argentina en marzo de 1976, transformando a todo el Cono Sur en un bastión de represión masiva de las fuerzas de izquierda.

Por otro lado, tales visiones polarizadas se pusieron de manifiesto en las políticas irrestrictas de aniquilación de la izquierda

radical y sus seguidores por parte de quienes detentaban el poder, fuera éste un gobierno *de facto* o un gobierno democráticamente electo. En ambas circunstancias, los gobiernos impusieron una fuerte censura a los medios de comunicación. La expresión cultural fue “purificada” de orientaciones de izquierda; los activistas estudiantiles, sindicales y rurales fueron atacados con particular ensañamiento, con muchos de sus militantes encarcelados y asesinados; las asociaciones profesionales y empresariales fueron cooptadas y “limpiadas” de elementos hostiles; la autocensura cristalizó como resultado de la muy represiva situación. La represión tanto de derecha como de izquierda se expandió a miles de individuos sin relación con las fuerzas en pugna. Mientras las esferas públicas de estas sociedades fueron severamente restringidas y controladas, se llevaron a cabo políticas masivas de violaciones a los derechos humanos tanto en el ámbito nacional como más allá de las fronteras nacionales.

Las prácticas represivas se basaron en la falacia de la ‘irrecuperabilidad’ de aquellos individuos cuyas mentes habían sido ‘infectadas’ por el virus y los gérmenes de la revolución. En Argentina, por ejemplo, cuando la guerrilla marxista del PRT-ERP (Partido Revolucionario de los Trabajadores-Ejército Revolucionario del Pueblo) atacó un cuartel en Azul en enero de 1974, bajo el gobierno civil de Juan Domingo Perón (1973-1974) a su retorno del exilio español, el Presidente expresó su firme posición de que las autoridades procederían a erradicar la violencia revolucionaria por cualquier medio, dentro o fuera de los marcos legales. Tal como se hizo eco la prensa en sus primeras planas del 28 de enero de 1974, Perón no tuvo resquemores en afirmarlo: “Si no hay ley, fuera de la ley también vamos a hacer y lo vamos a hacer violentamente. Porque a la violencia no se le puede oponer otra cosa que la propia violencia”.

No es, pues, de extrañar que, bajo la dictadura militar que asumió el poder en marzo de 1976 y lo mantuvo hasta fines de 1983, sólo una ínfima minoría de detenidos en los campos de concentración salió de ellos con vida. Los afortunados fueron identifi-

cados como recuperables, como se desprende de testimonios de quienes habían pertenecido a los Montoneros.

Ello puede parecer extremo, pero se reflejaba de manera casi simétrica, aunque inversa, en la visión de la izquierda revolucionaria de poseer la verdad histórica de su parte y un modelo de certidumbre científica que las masas eventualmente habrían de adoptar 'por la razón o la fuerza'. Esta visión fue no tan disímil de aquella que promulgaban las dictaduras de orden y progreso de fines del siglo XIX y principios del XX. Nadie lo expresó en forma más rotunda que Abimael Guzmán, el líder supremo de Sendero Luminoso en Perú, que hizo suya la prédica de la violencia como redentora. El presidente Gonzalo, como se le conocía, instruía a sus seguidores a aniquilar sin piedad a los enemigos (a quienes definía de pus reaccionaria y hierbas venenosas), que debían ser estrangulados y convertidos en hilachas a ser hundidas en el fango y sus cenizas esparcidas a los vientos para que no quedara siquiera su recuerdo.

Existen otros testimonios de guerrilleros que permiten desentrañar las raíces de tal falta de respeto por la vida e integridad de individuos en aras de un ideal y supuesto bienestar colectivo. Por ejemplo, en *Los días de la selva*, Mario Payeras relata el ajusticiamiento de compañeros que desistieron de la lucha en la guerrilla del norte del Quiché en Guatemala entre 1972 y 1976, justificando la ejecución en los siguientes términos: "Éramos materialistas y como tales sabíamos que la muerte es una forma dialéctica del destino que nadie puede prever, sino evaluar científicamente como parte del balance lógico de las probabilidades de la guerra". El excura Néstor Paz relata cómo miembros de la guerrilla boliviana apoyaron la decisión del Che de condenar a muerte a un compañero que había robado alimentos del grupo. En situaciones extremas como la guerrilla, inmolar a un individuo en aras de la seguridad del colectivo no era excepcional. A menudo, el énfasis en lo individual era concebido como sinónimo de egoísmo, producto de la socialización capitalista, algo que los movimientos revolucionarios deberían erradicar, mientras fomentarían la imagen heroica del sacrificio personal

para construir una sociedad mejor, tal como Nicolás Guillén inmortalizó al Che Guevara. Se trataba de partidarios de ideologías materialistas que incorporaban imágenes de sacrificio personal y martirologio en aras del bien colectivo, plenas de semejanza con el ejemplo de Jesucristo, imágenes de fuerte resonancia simbólica entre quienes crecieron en sociedades altamente permeadas por el cristianismo.

Visiones apocalípticas dominaron el imaginario y las narrativas de proyección histórica que en aquellas décadas muchos individuos tanto en la izquierda como la derecha adoptaron sin mayor consideración respecto de la posibilidad de disentir y aun convivir en paz, respetando la dignidad humana y la diversidad de opiniones propias de vivir en democracia. De igual manera, el marco de legalidad y reconocimiento de las libertades individuales fueron relegados en la mayoría de estas situaciones a un segundo plano. Baste recordar declaraciones como las del gobernador de la provincia de Buenos Aires, en 1976, durante el gobierno de la junta militar argentina, el general Ibérico Saint-Jean, en el sentido de que primero habría que matar a los subversivos, luego a sus colaboradores, después a sus simpatizantes; más adelante a los que permanecieran indiferentes, y por último a los timoratos. De forma casi simétrica, en 1983, el ministro de guerra peruano, general Luis Cisneros, afirmaba sin pestañear que para tener éxito en la lucha contra Sendero Luminoso tendrían que matar tanto a gran número de Senderistas, como a numerosos civiles. Tal como se desprende del análisis de Alberto Flores Galindo, la adopción de una metodología represiva implicó no tener reparos en matar masivamente si con ello se podía eliminar al núcleo de Senderistas.

Las visiones autoritarias y totalizantes sostuvieron un esquema de violencia, de acuerdo con el cual ciertos sectores estaban claramente señalados, pero en el que la represión estaba dirigida estratégicamente hacia una periferia en constante aumento. Incluía tanto a aliados ideológicos de los 'subversivos' o los 'reaccionarios' como a simpatizantes e individuos desconectados del activismo

político. Muchas personas fueron asesinadas o desaparecieron entonces “por contagio”, mientras reemplazaban en sus puestos de trabajo a otros detenidos desaparecidos, en lugar de familiares, ya fuere por error o bien en busca de recompensas o por venganza personal. Mientras la sociedad civil no aprobaba tales ‘excesos’, permanece abierta la pregunta de hasta qué punto hubo complicidad de parte de amplios sectores de la población, que respiraron con alivio al ver que los militares “ponían orden” en sociedades que se habían visto desgarradas por la polarización ideológica y la violencia.

A lo anterior se suma la brutalidad operante en sociedades donde la violencia en sus distintas formas estaba rutinizada. Las torturas y desapariciones forzadas sistematizaron la existencia de tradiciones de ensañarse con el enemigo, matándolo o mutilándolo sin compasión o remordimiento. ‘Formalidades’ tales como el marco de legalidad y el reconocimiento de las libertades individuales cobrarían realidad a los ojos de la ciudadanía sólo en décadas posteriores, cuando las sociedades decimadas por la violencia se vieron forzadas a reconocer y confrontar el trágico legado del autoritarismo por medio de comisiones de la verdad y mecanismos de justicia transicional y confrontación con el pasado reciente. Recordemos las palabras del abogado Isaac Frenkel y del padre Luis Pérez Aguirre, que citamos al encabezar la Introducción: aún a mediados de la década de 1990 nadie podía tomar por descontado el reconocimiento efectivo de los derechos humanos.

No por acaso los derechos individuales fueron relegados durante el periodo autoritario a un plano de irrelevancia por los gobiernos militares y gobiernos autoritarios civiles, e igualmente por la izquierda revolucionaria. En virtud de los desafíos políticos e institucionales que planteaba una generación radical que soñaba con llevar a cabo una revolución socialista, tal como lo habían hecho Fidel Castro y un pequeño núcleo en Cuba, tanto las fuerzas armadas como los gobiernos civiles autoritarios creían tener el derecho y la obligación de controlar a sus naciones. Cuando la socie-

dad se descarriaba, correspondía a quienes se consideraban depositarios de aquellas tradiciones restablecer el orden y tomar en sus manos directamente el destino de la nación a fin de encauzar la unidad nacional. La concepción orgánica de la nación implicaba una visión binaria del mundo que se asimilaba bien a las categorías de la Guerra Fría, pero tenía raíces históricas y culturales de más antigua data. Paradójicamente, una similar visión organicista caracterizaba también a sus más encarnizados opositores entre las guerrillas y los intelectuales radicalizados, así como a los liberales anticomunistas y conservadores en Estados Unidos durante los años sesenta y setenta en contra de la nueva izquierda.

El organicismo determinaba que aun cuando las constituciones promulgadas en América Latina reconocían libertades y derechos ciudadanos, tales derechos podrían mantenerse sólo bajo condiciones de normalidad, y siempre supeditados al bienestar nacional. Según esta lógica, los derechos individuales, incluidos los derechos humanos más básicos, podrían suspenderse en aras de objetivos nacionales. Además, tal visión había igualmente hallado su reflejo en los dispositivos constitucionales de declarar la suspensión del Estado de derecho en situaciones de crisis, bajo una serie de figuras de excepción, como 'estados de emergencia', 'la amenaza al orden público', 'poderes extraordinarios', 'la suma del poder político', 'medidas prontas de seguridad' y otras tantas figuras legales usadas para reprimir a la oposición y consolidarse en el poder. Más allá del plano legal, el organicismo se expresaba en términos de un discurso médico, de 'extirpación de los tejidos enfermos', tal como perceptivamente lo observaría Ricardo Piglia en alusión a las prácticas genocidas adoptadas para diezmar a una generación y sus proyectos de cambio político radical.

Durante la Guerra Fría, la mayoría de los países latinoamericanos vivieron olas de violencia, represión masiva y prácticas genocidas que afectaron la vida de centenares de miles de ciudadanos que fueron desplazados, exonerados, detenidos, torturados, vejados, asesinados o convertidos en desaparecidos.

En Colombia un ciclo de masiva violencia se inició en 1946-1948 y dejó un saldo de más de 200 000 muertos y dos millones de desplazados, especialmente campesinos. La violencia se profundizó hasta las postrimerías del siglo xx en una serie de múltiples modalidades de violencia y agresiones orientadas a amenazar, someter o eliminar a individuos y sectores sociales vulnerables de la población civil, especialmente en zonas urbanas. Prolifera-ron así en Colombia enfrentamientos entre las guerrillas, las fuerzas armadas, los paramilitares, los narcotraficantes y las rondas civiles, creando complejas situaciones donde fue difícil separar ‘conflictos civiles’ de ‘guerra sucia’, ‘guerra antiterrorista’ o ‘violencia generalizada’. En la década de 1980 hubo más de 10 000 asesinatos políticos, mientras la tasa de homicidios se duplicaba, y en el periodo que va de 1994 a 2005 hubo en Colombia al menos 125 000 muertos como resultado de esos conflictos armados. Hasta fines de la primera década de este siglo se había producido la desaparición forzada de 5 000 ciudadanos, actos de ensañamiento brutal y violaciones sexuales de miles de mujeres, y el desplazamiento de casi cuatro millones de personas, traumatizadas y en situaciones de precariedad.

En Argentina la violenta polarización dio paso al terrorismo de Estado en los años setenta, con un saldo de decenas de miles de individuos que fueron objeto de detenciones, abusos y torturas en campos de concentración clandestinos, para luego ser en su mayoría (entre 10 000 y 30 000) asesinados y desaparecidos. Chile ha reconocido oficialmente un saldo de más de 3 000 muertos como resultado de violencia estatal o violencia políticamente motivada. Uruguay y Brasil fueron más selectivos en sus modalidades represivas que resultaron en muertes, pero hicieron uso masivo de la reclusión de activistas en prisiones por largos años, aplicaron torturas y forzaron a miles a salir al exilio, un fenómeno que en Brasil se iniciaría con el golpe militar de 1964 y se repetiría en la década de los setenta en los otros países del Cono Sur y en forma masiva una década más tarde en América Central.

En Nicaragua, la Guardia Nacional fue responsable de entre 40 000 y 50 000 asesinatos antes de la caída de Anastasio Somoza hijo en 1979. En El Salvador, las fuerzas del Estado durante la guerra civil fueron responsables de matar a unos 75 000 civiles, o más de 1% de la población total. El conflicto en Guatemala, donde la guerrilla había surgido en 1960, la guerra civil se prolongó por 36 años, con más de 250 000 muertos, entre ellos más de 50 000 desaparecidos y cientos de miles de personas desplazadas por la fuerza, ya sea a manos de las fuerzas armadas o de las unidades civiles militarizadas conocidas como Patrullas de Autodefensa Civil. En Perú, según los datos oficiales de la Comisión de Verdad y Reconciliación en su informe de 2003, 69 000 ciudadanos perdieron la vida durante el conflicto que enfrentó a Sendero Luminoso y al Movimiento Revolucionario Túpac Amaru con las fuerzas armadas y policiales que el gobierno civil usó para atacar a los grupos guerrilleros.

En todos los países de la región, las prácticas represivas crearon un triste legado de violaciones a los derechos humanos. Durante aquel periodo, incontables individuos debieron vivir en la clandestinidad o fueron expulsados de sus países bajo distintos parámetros legales, desde el extrañamiento a la así llamada 'opción' de destierro ofrecida a presos políticos, por ejemplo, en el caso de Argentina. En el Cono Sur y en América Central cientos de miles fueron desplazados o huyeron al exilio, siguiendo un paradigma de ostracismo territorial como un mecanismo central de exclusión institucional. Mientras los exiliados y las redes de solidaridad con los perseguidos otorgaban resonancia a la resistencia en las esferas internacionales y mediante redes de solidaridad, en muchos casos el destierro no protegía a los opositores más visibles. Los gobiernos intentaban silenciar el impacto de sus críticas dentro del país de origen y aun en el exterior el brazo represivo de la Operación Cóndor habría de perseguirlos implacablemente, siendo un mecanismo de coordinación represiva transnacional articulado por los países sudamericanos para acabar con sus izquierdas radicales. A iniciativa de Chile,

participaron en 'fuerzas de tarea' de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. De su efectividad atestiguan, entre otros, la infiltración y el asesinato de opositores paraguayos en su país y en la diáspora durante las décadas de gobierno de Alfredo Stroessner (1954-1989); los asesinatos de prominentes chilenos en el exilio, como el general Carlos Prats, ex comandante en jefe y defensor de la constitución y su esposa en Buenos Aires en septiembre de 1974, el exministro de Allende Orlando Letelier en Washington en septiembre de 1976, o el atentado contra el exvicepresidente Bernardo Leighton en Roma en octubre de 1975; o bien los asesinatos en Buenos Aires de dos prominentes políticos uruguayos, el senador Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz, presidente de la Cámara de Diputados, en mayo de 1976, además de otros activistas. En el Cono Sur muchas de las víctimas provenían de los sectores urbanos. En América Central y en la región andina, la violencia y el desplazamiento territorial fueron también masivos, aunque la represión se ensañó en particular con las poblaciones rurales, donde una mayoría de las víctimas fueron campesinos indígenas.

Al analizar el escenario de violencia generalizada, represión y atrocidades cometidas en el marco de la Guerra Fría, ha destacado el imaginario colectivo polarizado y los discursos organicistas y salvacionistas que agudizaron los términos de la confrontación política. Tales visiones sirvieron de justificativo a las atrocidades y a la falta de reconocimiento sustantivo de los derechos humanos. Además, a menudo, las mayorías silenciosas apoyaron actos de fuerza supuestamente orientados a proteger el orden social. La confianza en el papel redentor de la violencia fue a menudo compartida por quienes resultaron *a posteriori* víctimas y victimarios. El descenso hacia la barbarie represiva ha resultado en que una de las contribuciones de la región a la cultura universal sean lamentablemente los conceptos de guerras sucias, terrorismo de Estado, la desaparición forzada de personas y prácticas genocidas. Por un lado, se debe obviar atribuir igual responsabilidad a quienes adoptaron metodologías represivas por conducto del aparato estatal y a sectores de la

sociedad civil que asumieron la violencia como metodología de un cambio revolucionario. Pero, al mismo tiempo, se debe reconocer el uso generalizado de la violencia por parte tanto de unos como de otros, los unos en aras del cambio de estructuras y los otros a favor de la preservación del orden social existente. Solamente teniendo presente esta dualidad y no mitificando podremos comprender que el problema radicaba en las tendencias autoritarias que prevalecían ampliamente en nuestras sociedades, sin que fueran privativas de las fuerzas de derecha o de izquierda, aunque indudablemente produjeron masivas violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad al transformarse en políticas de Estado centradas en la represión sistemática de la ciudadanía, persiguiendo y buscando aniquilar a toda oposición interna.

#### EXCLUSIÓN INSTITUCIONAL, EXILIO POLÍTICO Y CONCIENTIZACIÓN

Bajo situaciones de poder autoritario, los gobernantes latinoamericanos han hecho uso y abuso del exilio político como un mecanismo central para disponer de sus opositores. Como bien indicaban Alan Angell y Susan Carstairs en un trabajo sobre el exilio chileno bajo el régimen pinochetista, el masivo destierro de chilenos no fue un ‘exceso caprichoso’ de los gobernantes sino parte intrínseca e indispensable del sistema de gobierno autoritario. En efecto, el núcleo central del exilio, en su sentido amplio, ha girado en torno al cierre de canales normativos de participación política, negociación y diálogo político, evidente en la ilegalización de fuerzas y partidos políticos y la persecución de activistas sociales. Se trata de un acto de violencia al servicio de las metas políticas de quienes detentan el poder y que corta la posibilidad de seguir viviendo en el territorio patrio, un contexto vital que daba sentido a los proyectos de vida y las metas políticas de quienes se veían desterrados.

La pérdida del lugar natal o de residencia electiva se produce como correlato del cuestionamiento de la pertenencia a una comunidad política y de la prohibición de la libre participación en las esferas públicas de una sociedad dada. El que se destierre sólo a unos pocos individuos prominentes o a amplios grupos sociales dependerá de las definiciones y límites cambiantes de “lo político” en distintas circunstancias históricas, habiendo alcanzado dimensiones muy amplias en el siglo xx debido a la apertura de la esfera política. El desalojo del territorio nacional y la expulsión de una comunidad y de la esfera política del Estado de origen dispara una serie de problemáticas de crucial trascendencia personal y colectiva.

En el siglo xx se produce una masificación del exilio. Hasta entonces se solía usar el destierro como un mecanismo de ostracismo usualmente reservado para quienes pertenecían a las clases privilegiadas y sus redes de apoyo. Ya en ese siglo, el exilio político se utiliza en forma creciente y masiva contra activistas políticos y sindicales, intelectuales, estudiantes y profesionistas de todas las clases sociales, cuyo único delito había sido la participación y movilización política en oposición a un gobierno o régimen en turno. Junto con la modernización y ampliación de la inclusión política, un número cada vez mayor de exiliados de distintas clases sociales se vieron afectados por su participación en la política y las esferas públicas de los distintos países, creando un fenómeno de amplia trascendencia que habría de cambiar la funcionalidad del exilio para distintos Estados, en este caso los latinoamericanos.

La ampliación de la exclusión institucional dio lugar a una dinámica de dispersión de los exiliados, lo que les permitió generar amplias redes de solidaridad y centralizar cada vez más la atención de la esfera pública internacional en el exilio como un reflejo de las políticas de exclusión y represión empleadas en los países expulsores. Con la creciente toma de conciencia, se produce entonces una transformación radical en la estructura, el impacto y la funcionalidad del exilio político en los Estados latinoamericanos. Asociaciones de parientes de detenidos-desaparecidos, presos políticos y

otras víctimas de la represión comenzaron a desafiar el silenciamiento oficial y a reclamar verdad y justicia.

Igualmente destacable fue la apertura a una comprensión de la importancia de los principios de derechos humanos por la experiencia del exilio. Como lo han analizado ejemplarmente Pablo Yankelevich, Silvina Jensen, Vania Markarian, Silvia Dutrénit Biellous, Marina Franco y James N. Green, entre otros, estando fuera de las fronteras nacionales, los exiliados adoptaron en forma progresiva el discurso de los derechos humanos por medio de sus contactos con las redes de solidaridad, proyectando internacionalmente la cuestión de la represión en sus países de origen, contribuyendo a la sensibilización de la opinión pública en los países de acogida y abriendo espacios de activismo transnacional que habrían de acompañar la labor de actores y organizaciones que fueron surgiendo en los países de origen como los nucleados en torno a la Vicaría de la Solidaridad en Chile, las Madres y las Abuelas de Plaza de Mayo en la Argentina, el Servicio de Paz y Justicia en Uruguay o la Academia Mexicana de Derechos Humanos en México. Mientras muchos grupos locales tenían sus espacios constreñidos, los exiliados sirvieron de caja de resonancia en el exterior mediante la creación de organizaciones de derechos humanos como la Commission de solidarité des parents des prisonniers, disparus et tu s en Argentine o el Comité de d fense des prisonniers politiques en Uruguay, en París. La contracara de la labor de creciente atención sobre la persecución política fue entonces la internalización de los principios de los derechos humanos y la creación de organizaciones con impacto en los países de acogida y en el escenario transnacional, con presiones crecientes sobre los gobiernos de los países de origen.

Fundamental en estos cambios fueron también organizaciones como las Naciones Unidas, Amnistía Internacional, el Consejo Mundial de Iglesias, la Iglesia Católica, el ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones, fundaciones como la Ford, la Cruz Roja Internacional, el Parlamento Europeo y las comisiones parlamentarias de derechos humanos de todo el mundo, las asocia-

ciones internacionales de partidos políticos, como la Internacional Socialista, la Internacional Popular y la Democracia Cristiana, los partidos hermanos en otros países, las confederaciones de sindicatos nacionales e internacionales, y una miríada de organizaciones no gubernamentales, que se concentraron en la defensa de los derechos humanos más allá de las fronteras nacionales. Esta infraestructura permitió la rápida creación de una densa red de comités de solidaridad con las víctimas de la represión que huían de la persecución en Iberoamérica. En el denso escenario organizacional y de redes instrumentales que participaron en dicha transformación se contaron asociaciones civiles y comités de solidaridad en Europa y Estados Unidos, algunos funcionarios en estos países, algunos de los gobiernos de los países desarrollados interesados en censurar violaciones flagrantes de derechos humanos, las redes políticas de apoyo a los perseguidos políticos, representantes de poderosos medios de comunicación con un impacto internacional, como el *Washington Post* y el *New York Times*; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con sede en San José de Costa Rica, y el ACNUR y sus organismos de apoyo nacionales que registraban el flujo masivo de exiliados y refugiados iberoamericanos en Europa y otras latitudes. En particular, tuvieron un rol decisivo las organizaciones de derechos humanos nacionales y transnacionales como Amnistía Internacional y Americas Watch, que ganaron mayor visibilidad y respetabilidad, pudiendo impugnar en forma creciente a partir de mediados de la década de 1970 las dudosas explicaciones ofrecidas por los estados autoritarios acerca de su historial de violaciones.

La cristalización de una esfera pública internacional abierta a lo que otrora fueron considerados “asuntos internos”, a ser resueltos en el marco de los Estados y en aras de la soberanía nacional, permitió galvanizar a la opinión pública mundial. Esto generó presiones en múltiples direcciones, imprevistas por los gobernantes de Iberoamérica hasta entonces. La esfera pública internacional se transformó así en un aspecto crucial adicional en el estira y afloja entre los exiliados políticos, los países de asilo y los intentos de

represión de los países expulsores. Teóricamente, la nueva dinámica del exilio masivo ha operado en contra del monopolio de los Estados nacionales al reducir la pretensión de los derechos soberanos de los Estados, al tiempo que el ámbito internacional y mundial se interesó en proteger a los exiliados y garantizar su autonomía como interlocutores legítimos en asuntos de derechos humanos.

En Estados Unidos y Europa, el interés en apoyar a los exiliados a fines de los sesenta fue alto, especialmente entre los intelectuales, los estudiantes y el clero, y estaba íntimamente conectado a la oposición a la guerra en Vietnam. Pero aun en 1968 un suceso como la represión de los estudiantes en la Plaza de Tlatelolco pudo pasar inadvertida en la esfera internacional, debido a los controles gubernamentales de los medios mexicanos y la falta de eco transnacional, para no hablar de la represión en Guerrero y otros estados, que permaneció por años muy encubierta. Por otra parte, en Estados Unidos durante la década de los setenta, con la derrota electoral de George McGovern y el comienzo de la retirada de Estados Unidos en Vietnam, se produce una pérdida de ímpetu del movimiento pacifista, que se reflejó también en la pérdida de interés por el caso brasileño y una desatención, hasta que el caso chileno sentó las bases para el movimiento de solidaridad con Chile después del golpe de Pinochet. Entonces se reavivó el interés por la situación en Iberoamérica. El caso Watergate y las investigaciones de la comisión parlamentaria del senador Frank Church acerca de los esfuerzos de Washington por desestabilizar el gobierno de Allende pusieron de manifiesto la profundidad de la injerencia norteamericana en Chile y proporcionaron un amplio espacio político para un debate sobre la política de derechos humanos en Iberoamérica. El golpe de Pinochet fue un importante foco de galvanización de la creciente protesta, alimentada por las imágenes de los chilenos desesperados por ingresar y buscar asilo en las embajadas de Santiago. De manera similar, crearon conciencia testimonios ante el Congreso norteamericano sobre la represión en Uruguay y el asesinato de uruguayos en Argentina, rendidos por activistas como Edy Kauf-

man y políticos como Wilson Ferreira Aldunate. Tal interés por la suerte de los perseguidos permitió que, una vez desplazados al exterior, los exiliados pudieran ligarse a densas redes de solidaridad en su lucha por la restauración de la democracia y contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por la dictadura.

No menos fundamental en la reconfiguración del escenario internacional fue el efecto del descrédito en que cayeron las políticas de negación y persecución de los militares argentinos, cometidas bajo el mecanismo de los centros de concentración clandestinos, las torturas y las desapariciones forzadas. Viendo la reacción internacional a las políticas represivas abiertas de los chilenos, las autoridades argentinas se embarcaron entonces en una política sistemática de desinformación y negación de que se estuvieran cometiendo violaciones de derechos humanos en el país, alegando que el tema de los desaparecidos era el resultado de mentiras difundidas por las redes de conspiración vinculadas al comunismo internacional. Sin embargo, la creciente evidencia distribuida por una densa red de exiliados y extranjeros solidarios cambió radicalmente el equilibrio político y discursivo en favor de los primeros. Tal dinámica, reproducida en distintos países y en foros internacionales, fue sustentada por redes de apoyo en la sociedad civil global e hizo que la suerte de los ciudadanos perseguidos fuera motivo de preocupación en la comunidad internacional.

Los gobernantes *de facto* de los países latinoamericanos se vieron obligados cada vez más a afirmar que ellos eran defensores de los derechos humanos, reforzando en forma paradójica la normatividad de dicho discurso, que cobró realce por sobre los anteriores discursos hegemónicos de la soberanía nacional, al menos en el plano declarativo. Una transformación similar fue operada en el seno de las comunidades de activistas que, en una primera etapa, miraban con recelo y aun desdén un discurso que identificaban con visiones burguesas e individualistas, mientras ellos preferían verse como vanguardia de proyectos políticos y operadores de futuros cambios en las estructuras sociales. En Colombia, por ejemplo, un detallado análisis etnográfico de Winifred Tate muestra cómo la primera generación de

activistas de derechos humanos a principios de la década de 1970, al organizarse en entidades como el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP), lo hacían en función de sus diversos programas políticos y su experiencia con la violencia urbana. La militancia dio luego lugar a esfuerzos de concientización popular concertados entre el CSPP, el Centro de Información y Educación Popular (CINEP) y el Comité Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos (CPDDH). Inspirados en el activismo de organizaciones del Cono Sur, en las ideas de la teología de la liberación y del brasilero Paulo Freire y su pedagogía para los oprimidos, así como en contactos con organizaciones civiles transnacionales como Amnistía Internacional, comenzaron a adoptar el lenguaje de los derechos humanos mediante la participación en talleres de etnodrama, instrucción de activistas locales sobre la relevancia del derecho internacional en cuanto a los derechos humanos y de aprendizaje en la preparación de informes sobre violaciones a esos derechos. Hacia los años noventa, el trabajo se había canalizado hacia la formación de ONG con patrocinio y financiamiento internacional, con una creciente presencia en foros internacionales y contactos con organizaciones paralelas en otros países. El lenguaje de los derechos humanos, que había sido adoptado en paralelo y en tensión con proyectos políticos radicales, se había tornado al paso del tiempo en el marco cognitivo utilizado para codificar la información recolectada sobre la violencia en el país, a fin de hacerla compatible con la normativa y los estándares internacionales, y favorecer la concertación de todos aquellos que bregaban por el respeto a la vida y la integridad de las personas en Colombia.

Una transformación similar puede advertirse entre los desplazados y exiliados, que en una primera etapa eran proclives a considerar la represión como el posible correlato natural de la lucha revolucionaria, y a los derechos humanos como un discurso burgués de reclamos y lastimera victimización, del que desconfiaban. Tal como lo han analizado Vania Markarian para el caso uruguayo y Marina Franco y Silvina Jensen para el caso argentino, los exiliados habrían de cambiar tal actitud progresivamente al residir en el ex-

terior. Al principio lo adoptaron en forma táctica para crear un lenguaje compartido con sus contactos en las redes de solidaridad, y en forma creciente lo asumieron de manera sustantiva, al convenirse de su importancia como fundamento para relacionarse con el poder y la convivencia normativa.

Tales transformaciones implicaron que la difícil situación de los exiliados fuera seguida de cerca y examinada internacionalmente y que sus demandas de justicia no fueren ignoradas tampoco en los países expulsores de origen. En lo sucesivo, los exiliados encontraron una mayor receptividad y espacios políticos donde pudieron potenciar su activismo para contribuir a poner fin a los regímenes autoritarios, restaurar la democracia y en lo posible exigir exhaustivas investigaciones sobre el historial de violaciones de derechos humanos cometidos por las dictaduras.

No es loable condenar —por un lado— las violaciones a los derechos humanos del terrorismo de Estado y justificar o restar importancia —por otro— a situaciones opresivas en estados en vías hacia el socialismo, bajo el argumento de verlas como ‘naturales’ al estar construyendo una sociedad más justa o estar defendiendo una revolución. Cuando se acepta que los derechos individuales sean denegados en aras de un ideal colectivo, se socava el fundamento de su universalidad. El caso de Cuba y su historial de derechos humanos demuestra la contrastante interpretación que distintas fuerzas políticas en nuestro continente han proyectado respecto al sistema cubano por dos generaciones y aun a comienzos del siglo XXI. Mientras algunos han destacado los logros de la Revolución cubana en ámbitos como el acceso universal a la educación y la salud, alcanzados a pesar del difícil contexto del embargo norteamericano y del impacto de la posterior caída del bloque soviético y el cierre de su asistencia a Cuba, otros analistas han resaltado el cierre de espacios y la persecución de quienes expresaron su disenso con el sistema político.

El código criminal cubano de 1988 (Ley 1962) incluía, además de cláusulas positivas —como la criminalización del genocidio, la tortura o la penalización del abuso de autoridad—, una

serie de figuras delictivas que fueron usadas para limitar la libertad de opinión, la libertad de expresión y de asociación y procesar a disidentes y opositores. Quien cometiere un desacato a la autoridad; difamara u ofendiera a empleados públicos; quien ultrajara los símbolos nacionales o simplemente fuera considerado peligroso para la sociedad o el 'orden social, económico o político del Estado socialista', podría ser detenido en prisión preventiva, o bien penalizado, juzgado y convicto. Bajo tan amplios y ambiguos lineamientos, los activistas de derechos humanos, los periodistas y los profesionistas cuyas acciones fueron calificadas en términos de rebeldía contrarrevolucionaria, sedición, sabotaje o bien por haber supuestamente divulgado información calificada de 'divulgación de secretos de Estado', recibieron advertencias, amenazas, detenciones y penas de prisión. El código también contemplaba las penas de destierro y de confinamiento de los acusados. La subordinación de la justicia cubana a la Asamblea Nacional y al Consejo de Estado ha nulificado la autonomía del aparato judicial, así como ha sido problemática la opción de manejar juicios 'sumarísimos' o bien llevarlos a cabo a puertas cerradas sin la presencia de abogados defensores, siendo tal procedimiento justificado con argumentos de seguridad estatal, moralidad o mantenimiento del orden público. Existen testimonios de numerosas confesiones extraídas bajo coerción, intimidación de testigos y falta de acceso a abogados defensores independientes del aparato estatal. Mientras el número de opositores políticos convictos y sirviendo tiempo en prisión ha mermado, coyunturas diversas han recreado la penalización de activistas disidentes de tiempo en tiempo, como por ejemplo de 1997 a 1999. En julio de 1998, la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional preparó una lista de 'sancionados o procesados por motivos políticos o político-sociales' de casi 400 prisioneros políticos, estimando que un número adicional de entre 1 000 y 4 000 convictos servían condenas de prisión por crímenes comunes como transacciones en el mercado negro, habiéndose penalizado tales delitos en forma supues-

tamente selectiva, con especial saña contra los disidentes políticos. La organización Human Rights Watch, entre otras, ha publicado en las décadas de los años 1990 y 2000 pormenorizados informes sobre esa situación y sobre las condiciones insalubres y opresivas que regían en las hacinadas prisiones cubanas, con altas tasas de ocupación carcelaria por metro cuadrado, celdas tapiadas, severos castigos como el aislamiento y la incomunicación por meses, abusos físicos, palizas y trabajos forzados, denegación de tratamiento médico a los presidiarios y restricción de visitas de familiares.

Las críticas nacionales e internacionales surtieron efecto y en diciembre de 2011 el gobierno de Raúl Castro indultó a 2 991 reclusos, un número equivalente a 3 o 4% del total de la población penal estimada. Aún más significativa fue la decisión del Consejo de Estado que, mediante el decreto-ley 310 de 2013, modificó el Código Penal y la Ley de Procedimiento Penal vigentes, introduciendo cláusulas que permitirían a partir de octubre de ese año atenuar la severidad de ciertas penas y reducir el alto número de reclusos en el sistema penitenciario cubano. En efecto, cifras oficiales publicadas por primera vez por las autoridades reconocían que en mayo de 2012 había alrededor de 57 000 reclusos en las 200 cárceles, centros de detención y campamentos de trabajo del sistema penitenciario cubano. La Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional estimaba que el número era aun mayor, de 65 000 a 70 000 individuos. Entre otros, los cambios habilitaron a los tribunales para imponer multas administrativas y sentencias reducidas de privación de libertad en casos de 'escasa peligrosidad social'. También se sancionó que quienes sufran repentinamente enajenación mental puedan ser internados en hospitales psiquiátricos y se introdujo un nuevo código de contravenciones, ejecución de sanciones, una ley de policía y se reformó el sistema para los menores de edad. Aun así, y a pesar de las multitudinarias olas de expatriación y exilio que desplazaron a sectores inconformes al destierro en otros países, el número de reclusos cubanos por cada 100 000 habitantes era uno de los más altos del mundo.

Superar el pasado represivo e impulsar el imperio de la justicia ha sido uno de los desafíos de nuestros tiempos. La pregunta central es cómo llegar a un pleno estado de derecho en sociedades donde fuerzas del orden han usado y abusado de la fuerza y la violencia, optando imponer el ‘silencio de las tumbas’ para confrontar la violencia revolucionaria; sociedades también acostumbradas a la injusticia social y al microdespotismo; sociedades donde criminales “de cuello blanco” buscaron enriquecerse fácilmente o proteger sus intereses y para ello no repararon en ‘deshacerse’ de quienes les estaban molestando; sociedades que no ofrecieron alternativas de vida digna para amplios sectores sociales, de cuyo seno surgieron no solamente activistas y promotores de derechos humanos, sino también mercaderes de violencia, delincuentes y traficantes de personas y drogas; donde la discriminación y la xenofobia siempre están al acecho en situaciones de crisis, y donde sectores minoritarios aún añoran liderazgos de mano fuerte y estarían dispuestos a aceptar ‘bajo ciertas condiciones’ el retorno de un gobierno autoritario, tal como se desprende de las encuestas representativas del Latinobarómetro en la década de los años 2010.

Habiendo analizado en la segunda parte el panorama de derechos humanos en torno a la ciudadanía, la inclusión y exclusión en los Estados latinoamericanos desde la independencia hasta el escenario de brutales violaciones a los derechos humanos en el marco de la Guerra Fría, en las siguientes secciones intentaremos analizar sistemáticamente los principales desafíos de nuestros tiempos en pos de un efectivo reconocimiento de los derechos humanos en América Latina.

#### SUPERAR EL PASADO REPRESIVO: JUSTICIA TRANSICIONAL

Es imposible ignorar legados de violencia, arbitrariedades y crímenes de lesa humanidad como los que afectaron a las sociedades latinoamericanas en el transcurso de la Guerra Fría; relegarlos al

silencio y el olvido, sin que mediaran medidas que impulsaran el imperio de la verdad y la justicia, fueron parte de aquellas transiciones impuestas o pactadas. Ciertas clases políticas supusieron erróneamente, al igual que los perpetradores que ejercieron la barbarie frente al proceso de democratización, que la desazón de las víctimas del terrorismo de Estado o el deceso de los familiares irían a ‘sepultar’ de forma natural el temario pendiente. El activismo de ONG de derechos humanos, la formación de asociaciones de hijos y el resurgir constante de las demandas de verdad y justicia en el Cono Sur y en Guatemala fueron pruebas fehacientes de tal falacia.

Es común ya reconocer que el intento de sepultar legados de violaciones de derechos humanos sin que fueren tratados en toda su amplitud implicaría no solo proyectar el manto de impunidad sino también recrear las condiciones para un nuevo ciclo represivo. Al enfrentar las secuelas del pasado represivo se puede llegar a superar el imperio de la impunidad y la arbitrariedad y sobre todo generar un amplio consenso en torno a la importancia de adoptar un compromiso con la efectiva implementación de una normativa de respeto de los derechos humanos.

Numerosos trabajos sobre las transiciones democráticas —así como sobre las sociedades poscomunistas y las sociedades que atravesaron procesos de guerra civil y ‘limpieza étnica’— permiten vislumbrar la serie de factores políticos, legales, sociológicos y psicológicos que en su interacción pueden operar tal transformación.

A fin de superar el legado del autoritarismo, la violencia generalizada y el terrorismo de Estado, las sociedades que surgieron de la etapa represiva de la Guerra Fría debieron adoptar mecanismos de justicia transicional y postransicional que elaboraran una representación fidedigna de lo ocurrido —‘la verdad’— y adjudicaran responsabilidad por los actos cometidos, así como emprendieran la tarea de reformar las instituciones y propulsar los derechos humanos como normativa para las instituciones y la convivencia en sociedad. Sólo reformando así el ejercicio del poder se ha podido avanzar en forma progresiva para entender y erradicar las raíces

autoritarias que, a lo largo y ancho del continente, contribuyeron a generar aquellos masivos legados de violaciones a los derechos humanos cuyo impacto y secuelas se sienten aún hoy en la región.

Bajo el autoritarismo, las expectativas de instauración o restauración del orden social permitieron inclinar la balanza del apoyo ciudadano hacia gobiernos que se propusieron asumir un programa de refundación colectiva pero que, al mismo tiempo, adoptaron mecanismos represivos y cometieron violaciones fragantes de los derechos humanos justificadas por ‘doctrinas de seguridad nacional’, articuladas con base en un supuesto bienestar general. Se trató de una funesta combinación de consideraciones pragmáticas y visiones totalizantes de ataque a un enemigo izquierdista que se percibía al acecho. Al ‘orden de las tumbas’ se sumaron las políticas de convencimiento de sectores amplios de la población, lo cual implicó que, con el retorno de la democracia, se plantearon una serie de agudos problemas. En efecto, durante las transiciones y tras la redemocratización, amplios sectores descubrieron la magnitud de la represión y tuvieron que definir de qué manera y por medio de qué canales institucionales e informales podrían comprobar a fondo lo ocurrido y enfrentar el conocimiento de lo que les sucedió bajo los gobiernos autoritarios, cómo ponerse de acuerdo sobre la versión de la historia reciente a ser reconocida como la ‘verdad’; cómo hacer que los implicados en las violaciones de derechos humanos rindieran cuentas por las acciones pasadas; si se debía pedir perdón a las víctimas y esperar que los perpetradores expresaran contrición y expiaran sus culpas; qué mecanismos de expiación y compensación adoptarían y cómo los solventarían; cómo prepararían el terreno para una posible reconciliación; qué cambios institucionales se debían emprender, en especial en la justicia; cómo elaborar la memoria y construir democracia.

Todos los países de la región han enfrentado tales problemáticas en sus políticas de justicia transicional y postransicional, y necesariamente han experimentado luchas y presiones en torno a los derechos humanos en el proceso de cambio. La amplitud de la agen-

da pública requerida, así como la inmediatez de su tratamiento bajo el trasfondo de diversas fuerzas políticas, sociales e institucionales presionando a la clase política desde ángulos contrastados, amenazaron a menudo con desestructurar la estabilidad de las instituciones en las transiciones democráticas. La normatividad ética y la contingencia política jugaron a destiempo en muchos casos, operando en contra de una inmediata y plena resolución del espectro de los desafíos arriba indicados. En América del Sur en particular, comenzó a destacarse la tensión entre el *marco nacional* de conducción de políticas transicionales y el *marco transnacional* de la represión. El carácter regional de la cooperación militar en la represión política durante los años setenta sentó las bases para la erupción de crisis públicas en los años noventa y el primer decenio del siglo XXI, que tuvieron como disparador el desarrollo de hechos en los países vecinos y fueron seguidos de juicios internacionales pendientes. Vale decir, la cooperación transnacional en las últimas fases de la Guerra Fría determinaba que las soluciones legales articuladas desde la perspectiva de las fuerzas políticas al nivel de cada sociedad podrían ser desafiadas por aperturas en el marco de casos con repercusiones internacionales. Tales serían los casos de víctimas de una nacionalidad detenidos y desaparecidos en el territorio de una nación vecina, por obra mancomunada de las fuerzas de seguridad de aquellas naciones, efectuadas por ejemplo en el marco de la Operación Cóndor. Bajo democracia, el cerramiento de casos sería por tanto difícil toda vez que revelaciones en un país determinado podrían reabrir heridas y casos pendientes, generando presiones en los países vecinos.

Otro factor de reapertura de la agenda pendiente de derechos humanos de las dictaduras lo constituiría la ruptura de los llamados “pactos de silencio”, labrados entre quienes habían cometido flagrantes violaciones de derechos humanos. En algunos casos, el remordimiento tardío de algunos miembros de las fuerzas represivas los llevó a confesar sus acciones, rompiendo el silencio e implicando a la corporación militar. Ya sea que estuvieran motivados por

el arrepentimiento o impulsados por tensiones con sus pares, o bien por el interés de justificarse y proyectar cierta presencia e imagen personal, algunos militares y policías confesaron su participación en las violaciones de derechos humanos, abriendo el debate público una y otra vez. Los casos del capitán de Marina argentino Adolfo Scilingo o del militar y luego estudiante de Antropología uruguayo Néstor Tróccoli son ejemplos claros de tal factor de apertura. Los pactos de silencio lentamente comenzaron a deshacerse también en función de los avances que realizó la justicia, pero también a partir de la contradicción de intereses entre aquellos militares implicados por su pasado y nuevos oficiales interesados en cortar con el legado de la represión, como fue el caso del general Juan Emilio Cheyre, comandante en jefe del ejército chileno en el periodo 2002-2006. Ello se visualizó además en algunos casos en el sistema de careos judiciales, donde versiones contradictorias forzaron a develar los hechos tal como ocurrieron, pese a los intentos de ocultar los sucesos condenables en el marco de la justicia democrática.

La centralidad creciente de la esfera internacional destaca asimismo desde fines de la década de los noventa. La detención y pedido de extradición —eventualmente inefectivo— del general Augusto Pinochet de Gran Bretaña a España en 1998, habría de poner de manifiesto tal centralidad. Desde entonces y hasta la actualidad, el tema de las pasadas atrocidades siguió reverberando en la esfera pública, en torno a las demandas insatisfechas de detalles sobre los desaparecidos y de rendición de cuentas ante la justicia. Hallando un panorama de impunidad, las víctimas de la represión y sus familiares también iniciaron procesos judiciales en España, Italia, Alemania, Israel y Estados Unidos, cuya repercusión se ha sentido de forma sustancial en las Américas.

Al mismo tiempo, aun cuando las sociedades confrontaron el legado del pasado autoritarismo, nuevas violaciones de derechos humanos siguieron siendo perpetradas, ya bajo la democracia, algo que analizaremos en secciones subsiguientes. Tales continuadas violaciones impondrían una nueva articulación y confrontación

con el pasado y con el manto de impunidad que algunas transiciones habían consagrado.

Por último, es fundamental relacionar el tratamiento institucional de las violaciones de los derechos humanos con el impacto que han tenido sobre la memoria y la reconstrucción de la imagen de países civilizados. Mediante la cuantiosa producción en este ámbito en la última generación, se ha cobrado conciencia acerca de la distinción entre el devenir de la historia y la elaboración de memoria colectiva. Si bien existe una tendencia a construir el pasado en forma lineal diferenciándolo del presente, el pasado se ha proyectado en el presente, constituyéndose en un factor significativo en la agenda política. Esa dinámica interacción del pasado y el presente es característica de las situaciones creadas por las violaciones de los derechos humanos de las dictaduras.

La violencia y contraviolencia de los años sesenta y setenta y las dictaduras con doctrinas de seguridad nacional con su legado de violaciones de derechos humanos pondrían en duda la visión de sociedades que deseaban verse como naciones civilizadas, forzando una confrontación con el pasado reciente en términos amplios de indagación colectiva, marcada por la necesidad de elaborar políticas que se ocuparan de las secuelas del autoritarismo. Los derechos humanos devinieron uno de los ejes centrales de la agenda pública y el debate social, impulsados ante todo por las demandas sociales y las políticas generadas alrededor de la consecución de verdad, justicia y memoria. A su vez, los compromisos normativos y los conceptos de legitimidad que fueron elaborados en torno a las experiencias pasadas afectaron los procesos mediante los cuales las sociedades latinoamericanas han encarado los desafíos actuales.

Por supuesto, el camino emprendido ha sido diferente en cada país, pero en todos se pudo percibir la tensión entre los principios universales y las decisiones democráticas, que se pusieron en evidencia en el estira y afloja entre los poderes institucionales y distintas fuerzas de la sociedad civil. En algunos casos, como Argentina en 1984-1985, las osadas medidas adoptadas al comienzo de la

transición —con una pionera comisión oficial de la verdad y el seguimiento de juicios a los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y el liderazgo guerrillero— generaron reacciones, retrocesos y nuevos ciclos de avance. En Guatemala, la fortaleza de las organizaciones de derechos humanos desempeñó igualmente un importante rol en la consecución de verdad y justicia. En otros casos, como el de Chile, el proceso se canalizó procesualmente mediante los parámetros de institucionalidad heredados del pinochetismo, centrándose en la verdad amplia y detallada, pero con sólo aperturas judiciales selectas y políticas de compensación limitadas en el tiempo. En Paraguay, el dilatado proceso de transición generó inmunidad judicial junto con una insólita búsqueda de verdad histórica tanto al nivel oficial como de parte de sectores de la sociedad civil, aunque sin afectar de fondo a las estructuras de poder y el legado de abusos legalmente estructurados durante la dictadura de Stroessner, como es evidente en el caso de las “tierras mal habidas”.

Brasil, Uruguay y El Salvador adoptaron intentos de temprano cerramiento del tema, que no evitaron que el tema reverberara a lo largo de décadas, con dilatados logros orientados a afectar la cultura de la impunidad, como la Comissão Nacional da Verdade, que presentó su informe oficial apenas en 2014, casi 30 años después del retorno de la democracia en Brasil (véase el cuadro 2 sobre las principales comisiones de la verdad en la región). De manera similar, Uruguay destacó por la centralidad de su estamento político (‘la partidocracia’) en pactar una salida institucional que intentó cerrar el tema al inicio de la transición, pero tal salida debió contemplar también la recurrente movilización popular animada por un discurso civilista que exigía dar prioridad a la democráticamente expresada voluntad ciudadana. Tal contradicción creó tensiones en las estrategias institucionales que tanto el Poder Ejecutivo como el Judicial y el Legislativo manejaban. Los políticos debían supuestamente expresar y respetar las expectativas de la sociedad civil y someterse a su voluntad soberana, mientras, de hecho, las políticas transicionales habían sido pactadas en círculos cerrados de poder

y podrían ser expuestas como contrarias a la voluntad popular y desafiadas desde la sociedad civil. Esa ecuación determinó que la confrontación con el legado de las violaciones de los derechos humanos de la dictadura se prolongara en Uruguay por espacio de una generación entera. Desde el Pacto del Club Naval (1984), la restauración de la democracia (1985) y la Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado (1986), por espacio de más de 25 años, se sucedieron intentos y contraintentos de cerrar el tema de una forma u otra para verlo renacer hasta un desenlace en octubre de 2011. Pero más allá de la especificidad de cada caso, se pone de relieve la temática compartida por todas las sociedades latinoamericanas al intentar superar el pasado represivo e impulsar el imperio de la justicia tras las transiciones a la democracia.

En los casos de transiciones pactadas o impuestas, los actores institucionales y en particular quienes determinaron el formato de la transición intentaron dejar atrás el pasado por medio de legislación, sólo para verse forzados una y otra vez a confrontar desafíos a sus políticas. En los casos en que tomaron la iniciativa de confrontar el pasado represivo, se vieron obligados a enfrentar resistencias de parte de quienes habían estado implicados. En ambos casos, las diferentes visiones del pasado fueron proyectadas a una lucha plena de simbolismos, en la cual cada sector intentó convertir su visión en hegemónica dentro de la esfera pública. Las élites políticas no pudieron controlar a las víctimas y a los militares, que se relacionaron con el tema de los derechos humanos de forma inversa, con ciertos sectores intentando centralizarlo en la esfera pública y otros tratando de relativizarlo y marginalizarlo. Los actores sociales también participaron del debate planteando el tema desde visiones y agendas adicionales. Las resultantes políticas de olvido y memoria se refractaron así en una multiplicidad de ángulos, formando una agenda pública pluralista llena de tensiones. El tema de las violaciones a los derechos humanos adquirió implicaciones cruciales y renovadas en la agenda pública hasta lograr transformar el tema de los derechos humanos en un tema abierto de persistente actualidad.

**Cuadro 2.** Principales comisiones de la verdad en América Latina

<i>País</i>	<i>Comisión de la verdad</i>	<i>Carácter</i>	<i>Periodo de funcionamiento</i>	<i>Número estimado de víctimas</i>	<i>Periodo contemplado</i>
Argentina	Comisión nacional s/ la desaparición de personas (Conadep)	Oficial, nombramiento presidencial	Diciembre de 1983- septiembre de 1984	9000 desaparecidos (ONG suelen usar la cifra de 30 000)	1976-1983
Bolivia	Comisión nacional de investigación de desapare- cidos forzados	Oficial, nombramiento presidencial	Octubre de 1982- junio de 1984	150 en Bolivia + 50 en terri- torio chileno y argentino	Noviembre de 1964-octubre de 1982
Brasil	Brasil nunca mais	Iglesia, Arquidiócesis de São Paulo	1979-1982	184 ejecutados + 8 muertos en el extranjero + 22 en cate- goría residual	1964-1982
Brasil	Comissão especial sobre mortos e desaparecidos políticos	Oficial	1995-	138 desaparecidos y otros 13 en el extranjero	1961-1979
Brasil	Comissão nacional da ver- dade	Oficial, nombramiento presidencial	Noviembre de 2011- 2014	434 muertos y desaparecidos políticos	1964-1988
Chile	Comisión nacional de ver- dad y reconciliación (Comisión Rettig)	Oficial, nombramiento presidencial	Mayo de 1990-febrero de 1991	2 920 muertos c/detalle y 449 c/solo nombre. Luego se reconocieron otros 889 casos	1973-1990
Chile	Comisión nacional sobre prisión política y tortura (Comisión Valech)	Oficial, nombramiento presidencial	Septiembre de 2003- junio de 2005	38 254 prisioneros, la mayo- ría de los cuales fueron tor- turados	1973-1990

Colombia	Comisión nacional investigadora	Oficial, decreto de emergencia	1958-1959	Víctimas estimadas en decenas de miles	1946-1958
	Comisión de estudios sobre la violencia	Académica, Comisión de expertos	1987		1958-1982
Colombia	Centro Nacional de Memoria Histórica	Académica, comisión de expertos	2007-2013	1 982 masacres entre 1980-2012. 177 307 muertos, 25 000 desaparecidos y 30 000 secuestrados, más de 5 000 000 de desplazados	1985-2005, 2005-2012
Costa Rica	Ninguna				
Cuba	Ninguna				
Rep. Dominicana	Ninguna - Tema pendiente	Campaña del Museo Nacional de la Resistencia	(Propuesta)	Estimado en 50 000 muertos	1930-1961
Ecuador	Comisión de la verdad para impedir la impunidad	Oficial, nombramiento presidencial	Mayo de 2007- septiembre de 2009	456 víctimas: 365 torturados; 86 violación sexual; 17 desaparecidos; 68 ejecutados extrajudicialmente; 26 atentados contra la vida	1984-2008
El Salvador	Comisión de la verdad para El Salvador	ONU junto con gobierno y el FMLN	Febrero de 1997- febrero de 1999	75 000 muertos	1960-1996
Guatemala	Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (Remhi)	Iglesia católica	1995-abril de 1998	422 masacres, "muertos incontables", ejecuciones, torturas vejaciones	1960-1996

**Cuadro 2.** Principales comisiones de la verdad en América Latina (*concluye*)

<i>País</i>	<i>Comisión de la verdad</i>	<i>Carácter</i>	<i>Periodo de funcionamiento</i>	<i>Número estimado de víctimas</i>	<i>Periodo contemplado</i>
Guatemala	Comisión para el esclarecimiento histórico (CEH)	Acuerdo entre el gobierno y la ONU	1997-1999	250 000 muertos, incl. 50 000 desaparecidos, y 400 000 desplazados	1960-1996
Haití	Comission nationale de vérité et de justice	Oficial, nombramiento presidencial	Abril de 1995- febrero de 1996	8 667 víctimas, entre ellas 1 348 muertos, 333 desaparecidos forzados y 576 ejecutados sumariamente	Septiembre de 1991-octubre de 1994
Honduras	Comisionado nacional de protección de los derechos humanos	Oficina del comisionado - Conadeh	1993-1994		1979-1987
Honduras	Comisión de la verdad y la reconciliación	Oficial, nombramiento presidencial	Mayo de 2010-julio de 2011	20 asesinados	Golpe del 28 de junio de 2009
México	Comisión especial del 68	Cámara de Diputados	Octubre de 1997	40 muertos confirmados. Probable: entre 200 y 325 muertos	2 de octubre de 1968 en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco
México	Informe sobre la 'guerra sucia' mexicana	Externo, National Security Archive	Noviembre de 2006, 2009-2010	'Cientos de desaparecidos, miles de torturados'	1964-1982

México	Comisión de la verdad del Estado de Guerrero	Congreso del Estado	Abril de 2012-octubre de 2014	239 desaparecidos forzados + 209 temporarios	1969-1979
Nicaragua	Ninguna - Tema pendiente			40 000 a 50 000 muertos	
Panamá	Comisión de la verdad	Oficial, nombramiento presidencial	Enero de 2001-abril de 2002	110 casos confirmados	1968-1972
Paraguay	Paraguay nunca más	Comité de Iglesias para ayudas de emergencia (CIPAE)	1984-1990	360 000 prisioneros, un millón y medio de exiliados	1954-1989
Paraguay	Comisión de verdad y justicia (CVJ)	Oficial, congreso paraguayo	Febrero de 2005-agosto de 2008	20 862 víctimas, de las cuales 18 792 fueron torturados, 59 ejecutados extrajudicialmente, 336 desaparecidos, 3 460 deportados	1954-1989
Perú	Comisión de la verdad y reconciliación (CVR)		Julio de 2001-agosto de 2003	67 000 muertos y desaparecidos	1980-2000
Uruguay	Comisión para la paz	Oficial, nombramiento presidencial	Agosto de 2000-agosto de 2002	172 desaparecidos, miles de prisioneros y exiliados	1971-1981
Venezuela	Contemplada por el gobierno en enero 2016				

FUENTE: elaboración propia con base en múltiples fuentes.

En distintas ocasiones, la confrontación con el legado de violaciones masivas de los derechos humanos se libró en la esfera transnacional y regional. Por ejemplo, tanto en el caso de Brasil como en el de Uruguay, un eslabón crucial en romper de una forma u otra la impunidad sellada por la inmunidad legal y que impedía aun la búsqueda de la verdad, fue la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, lograda a instancias de la demanda de sectores políticos y sociales de desbloquear la búsqueda de la verdad. Así, en el informe 19/92 de octubre de 1992, la CIDH estableció que la Ley de Caducidad uruguaya era incompatible con la normativa continental e internacional en materia de derechos humanos y recomendaba al gobierno uruguayo otorgar compensaciones a las víctimas y tomar medidas para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables. De manera similar, la impunidad fue censurada en abril de 1993 por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. En ambos casos, Uruguay rechazó la condena internacional con base en la equivalencia jurídica con la liberación de los prisioneros políticos, la decisión soberana del pueblo uruguayo en el referéndum de 1989 y consideraciones legales y de estabilidad política, pero a la larga la presión tuvo efectos. La falta de tradición en la aplicación de la ley internacional, que caracterizaba a Uruguay, en contraposición con el caso argentino y el chileno, parecía también quebrarse bajo el impacto de esos procedimientos. El poeta y activista argentino Juan Gelman y su nieta María Macarena presentaron una demanda ante la CIDH en San José de Costa Rica, en torno a la falta de información y rendición de cuentas acerca del secuestro/desaparición de la madre de María Macarena, una ciudadana uruguaya, situación que los querellantes atribuían a la Ley de Caducidad, que no era acorde con la normativa interamericana. Dado que Uruguay había ratificado la Convención Interamericana de Desaparición Forzada, la CIDH pudo interceder a raíz del pedido de Gelman y su nieta y ejercer presiones sobre el Estado uruguayo a fin de que terminara con el manto de impunidad y falta de verdad y justicia, sancionado por la Ley de Caducidad. Una inminente cen-

sura de Brasil por aquel organismo en torno a un problema similar llevó al ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay a promover legislativamente con el apoyo del presidente Mujica una ley interpretativa de la Ley de Caducidad. El 27 de octubre de 2011 el Parlamento aprobaba la ley 18.831 que determinó que los delitos cometidos durante la dictadura cívico-militar son de lesa humanidad y por tanto imprescriptibles, lo cual, de hecho, anulaba la caducidad y abría espacio para que la justicia investigara y procesara nuevos casos de violaciones a los derechos humanos de forma autónoma, sin una autorización previa del Poder Ejecutivo.

Valiente fue también la labor de jueces —como Leopoldo Schiffrin, Adolfo Bagnasco y Gabriel Cavallo en Argentina, Estela Jubette en Uruguay, o Carlos Cerda Fernández y Juan Salvador Guzmán Tapia en Chile— que comenzaron a dictar sentencias innovativas, interpretando leyes existentes en forma novedosa y adoptando la normativa del emergente derecho internacional en sus decisiones. En algunos casos, el cambio fundamental fue operado a partir de una reforma constitucional, como fue el caso de Argentina en 1994, o de la entrada a la Corte Suprema de jueces abiertos a la temática de los derechos humanos, como fue el caso de Chile en 1998. En Uruguay, la mayor iniciativa de justicia postransicional partió del Poder Ejecutivo, haciéndose eco de las expectativas existentes en la sociedad civil (para la situación en otros países de la región, véase el cuadro 3).

Se abrieron así causas que involucraban a agentes de las fuerzas de seguridad en operaciones transnacionales e incluso se juzgó a altos mandatarios, como en el caso del expresidente Juan María Bordaberry (1972-1976) y el general Gregorio Álvarez, presidente *de facto* (1981-1985), que lanzó la transición y que sin embargo fue juzgado cuando tenía 83 años, siendo condenado a 25 años de cárcel por homicidios especialmente agravados cometidos en el marco de la Operación Cóndor. A los avances institucionales en la búsqueda de la verdad y la penalización por violaciones de derechos humanos se han sumado en forma creciente iniciativas de parte de

**Cuadro 3.** Juicios por violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad

<i>País</i>	<i>Periodo de principales procesos judiciales</i>	<i>Años de violencia, represión y delitos de lesa humanidad</i>
Argentina	1984-1987, 1998, 2006-2017	1966-1983 (última dictadura: 1976-1983)
El Salvador	1990-1991, 1998, 2015-2018	1979-1990
Chile	1991-1995, 1998, 2000-2016	1973-1990
Ecuador	1992-1995, 1997, 2015-2016	1985-1988, 1995
Honduras	1992-1999, 2002-2004, 2015-2017	1979-1989
Uruguay	2000-2016	1968-1985 (dictadura 1973-1985)
Paraguay	2002-2003, 2017-2018	1954-1989
Perú	2006-2010, 2016-2017	1980-1999
Bolivia	2011	2003-2008
Guatemala	2011-2018	1960-1996
Haití	2013-2014	1957-1986

FUENTE: elaboración propia con base en múltiples sitios oficiales y de ONG.

la sociedad civil por rescatar y crear espacios populares de memoria, así como nuevas contribuciones a la redefinición de la memoria histórica emprendidas en el plano de la cultura y las prácticas populares.

Los procesos emprendidos de apertura en la búsqueda de la verdad y la justicia posible, así como de rescate y construcción de memoria colectiva e histórica, han sido fundamentales para la consecución de la paz y la reconstrucción de avances en el refuerzo del respeto por los derechos humanos. Por espacio de varias décadas, las sociedades latinoamericanas han avanzado en forma intermitente en pos de la elaboración de mecanismos legales y jurídicos, así como de soluciones políticas y culturales al legado de violaciones de derechos humanos, que acercaron a los distintos países a la normativa democrática de anclaje de la igualdad ante la ley y

el pedido de rendición de cuentas por involucramiento en violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, persisten actos autoritarios que abusan de sus posiciones de poder. Por ejemplo, en Argentina Julio López, un ciudadano que había estado detenido/desaparecido durante la dictadura de 1976-1983 desaparece por segunda vez en septiembre de 2006 después de prestar testimonio en el juicio al comisario general Miguel Etchecolatz, uno de los más feroces represores en la provincia de Buenos Aires. Como detallaremos en la sección sobre el microdespotismo más adelante, subsisten problemas relativos a la tortura policial, los abusos de poder, las condiciones en las prisiones, la corrupción y el castigo extrajudicial. Las quejas al respecto son recurrentes, pese a que la Ley de Seguridad Pública de 1995 argentina es aplicada por las autoridades y se investigan los casos de abusos por parte de la policía.

Uno de los temas cruciales que las democracias deben tratar de resolver es cómo reconciliar la seguridad personal y la convivencia pública con el respeto a los derechos humanos. Los dilemas y ambigüedades que se generan en este ámbito son mayores cuanto mayores son las tensiones generadas en torno a la brecha socioeconómica, las necesidades insatisfechas de la población, el alcance del crimen y la violencia cotidiana. Su tratamiento es más fácil cuanto más fuertes son los mecanismos de condena de la impunidad que puedan primar por sobre las expectativas de mano dura dirigida a los aparatos de control y regulación, que en muchos casos recuerdan las expectativas de orden que se focalizaron durante el periodo de represión. Es en tal marco donde el tratamiento de las secuelas del autoritarismo puede ayudar a reducir el peligro de que la impunidad sea vista como el correlato natural de quienes cometen crímenes de lesa humanidad con el argumento de defender el orden social y político. Ello es factible cuando predomina la voluntad política, se afirma la independencia judicial y se afianza la memoria histórica, cuando continúa la lucha por la defensa de los derechos humanos desde el seno de la sociedad civil y las instituciones reconocen el imperio de la ley, llevando adelante procesos legales que

socaven la impunidad y el sentimiento de inmunidad de quienes cometen violaciones de derechos humanos. En las secciones siguientes ahondaremos en el análisis de una serie de avances y desafíos recientes y contemporáneos, destacando logros y problemas en el imperio efectivo del respeto a los derechos humanos.

## TERCERA PARTE

# AVANCES, DESAFÍOS Y LUCHAS EN TORNO A LA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

## EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El sistema regional de derechos humanos, además de factores nacionales, incluye tanto instituciones formales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como redes de activistas y ONG nacionales y transnacionales, cuya interfaz ha promovido la protección y ampliación del campo de los derechos humanos en América Latina.

Comencemos esta sección con un análisis de los organismos formales. Con el establecimiento de la OEA, en 1948 se adoptó una Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre cuyo preámbulo indicaba que “todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros”; pero fue solo en 1959, al crearse la CIDH, cuando empezó a hacerse un seguimiento del historial de derechos humanos de los países signatarios. Una década más tarde se adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que logró en 1978 firmas y ratificaciones suficientes para entrar en vigor. Además del seguimiento en ciertos países, la CIDH y la Corte están autorizadas —bajo los términos de la Convención— a evaluar casos individuales de violación de derechos humanos que sean elevados a su consideración. Hasta mediados de la década de 1980, bajo regímenes represivos, la labor principal de la CIDH se centraba en identificar patrones generales, así como en realizar visitas a países determinados,

ante sospechas de que aquéllos ignoraban el respeto a los derechos humanos; lo hicieron en 1978 a Nicaragua bajo Somoza o en la visita a Argentina bajo la dictadura militar (1979).

Tras el retorno de la democracia, la CIDH ganó influencia por su rol como factor en el proceso de justicia transicional, dado que sus resoluciones y precedentes pasaron a tener mayor peso dentro del cálculo político de los gobiernos democráticos. Por otra parte, desde la década de 1990, la CIDH sumó a su anterior foco, una preocupación por la calidad de vida bajo democracia. Vale decir, se pasó de un énfasis en casos de violación de derechos humanos como producto del ejercicio represivo del poder estatal a considerar las consecuencias de la debilidad o ineficiencia de los aparatos estatales para actuar en forma activa en defensa de los derechos humanos. En otras palabras, mientras la atención en el abuso del poder persiste, el balance se ha trasladado a situaciones de violencia estructural en comunidades marginales, corrupción en procedimientos administrativos y judiciales, o bien problemas derivados de la inseguridad pública, la intolerancia y discriminación de género, amenazas a ecosistemas humanos, entre otros. En esta nueva etapa, creció exponencialmente el número de casos elevados a la CIDH por particulares individuales y colectivos, en busca de apoyo frente a gobiernos partícipes, recursos que pudieron presentar aquellos individuos cuyos derechos fueron ignorados en su país y hubieren agotado los recursos y mecanismos nacionales de justicia sin haber logrado un resultado satisfactorio. Debemos tener presente que, en el caso de derechos sociales, económicos y culturales, la incapacidad de los Estados puede ser generada por la falta de recursos, sin que se pueda probar la culpabilidad estatal sino cuando se demuestre que ha habido intentos de discriminar a los afectados o colusión con factores paraestatales o no estatales que se beneficiaron económicamente mientras los Estados pretendieron ignorar las violaciones a los derechos humanos de la población.

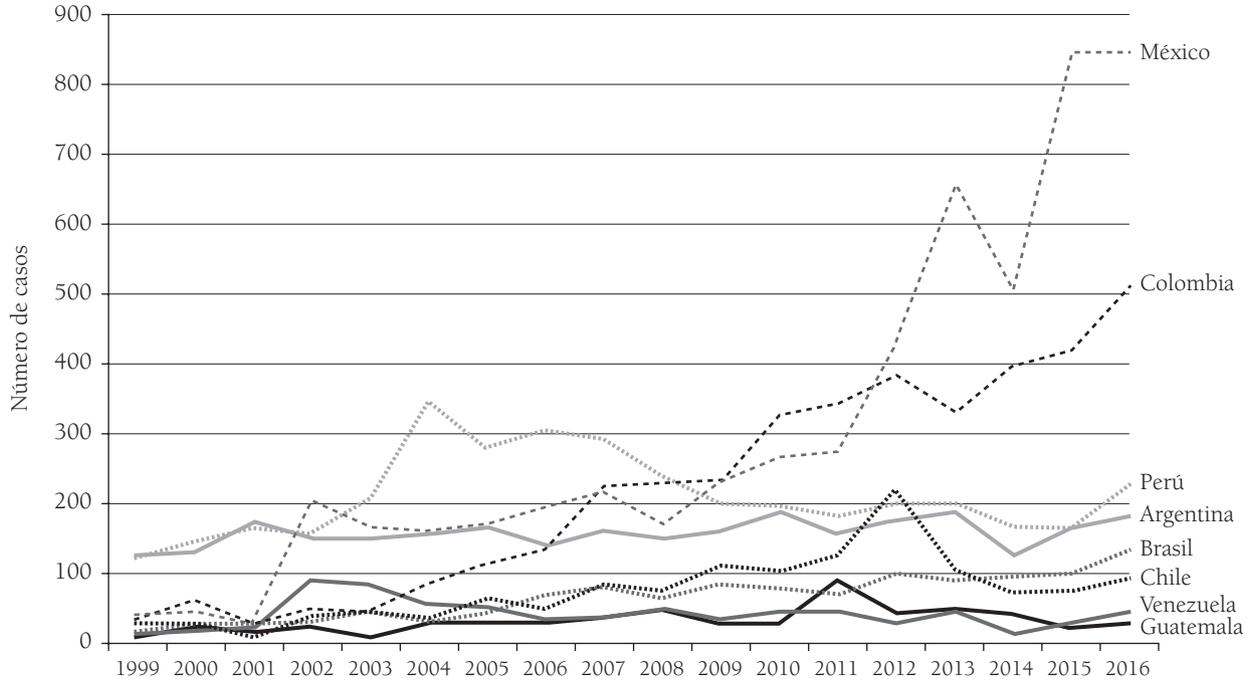
Hasta el presente, 25 de los Estados miembros de la OEA han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos y 21 de

ellos reconocieron la jurisdicción de la Corte Interamericana de Justicia. Sin embargo, la CIDH y la Corte han debido enfrentar múltiples y constantes desafíos desde su creación. En sus primeros pasos, se les acusó de haber sido un instrumento de Estados Unidos como parte de esfuerzos para afectar a la Cuba revolucionaria. En la década de 1990 el gobierno de Alberto Fujimori intentó retirarse de la jurisdicción de la Corte; Brasil, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Trinidad y Tobago y Venezuela suspendieron sus contribuciones a la CIDH y retiraron temporalmente a sus embajadores, afirmando no seguir estando sujetos a una sentencia de la Corte y amenazando o realmente denunciando la Convención Americana, como lo hicieron en efecto Trinidad y Tobago en 1998 y Venezuela en 2012, con lo cual desde 2013 la Corte no tiene jurisdicción sobre violaciones de derechos humanos cometidos en Venezuela.

A pesar de ello, en general el sistema ha ganado en legitimidad a lo largo del tiempo, siendo su jurisprudencia respetada, imponiendo los principios de derechos humanos como un orden jurídico supranacional y, en algunos casos, como el de Argentina, transformándolos en normativas supraconstitucionales. Ello, sin que disminuyan los desafíos políticos a su autoridad, por ejemplo, generando presiones de Estados miembros en los procedimientos de nombramiento de sus representantes o dificultando la financiación y por ende la posibilidad de agilizar la revisión de las numerosas peticiones. Según los datos oficiales de la Comisión, el número total de peticiones elevadas por particulares de países del sistema interamericano pasó de 435 en 1997 a 979 en 2002, 1 456 en 2007, 1 936 en 2012 y 2 567 en 2016. La gráfica 1 destaca el número de peticiones a la CIDH, que ha crecido en forma constante de los años 1990 a los 2010. Tal crecimiento refleja la importante labor de la CIDH ante los numerosos desafíos que el resguardo de los derechos humanos ha enfrentado en América Latina y a cuyo análisis detallado nos abocaremos en las siguientes secciones del libro.

En el largo plazo, los mecanismos de la CIDH y de la Corte Interamericana de Justicia, entre los que se cuentan la elaboración de

Gráfica 1. Peticiones a la CIDH (1999-2016)

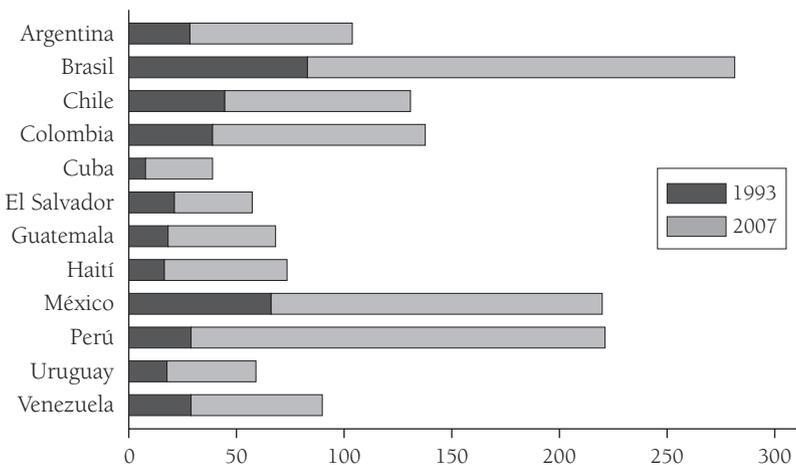


	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Argentina	123	129	171	150	150	155	163	138	160	151	159	189	159	177	191	123	164	180
Brasil	13	22	28	30	42	28	42	66	80	64	83	76	68	96	88	92	99	131
Chile	27	23	7	38	43	35	62	47	82	76	107	101	123	220	102	71	75	92
Colombia	32	60	24	49	43	83	111	132	225	230	237	325	342	386	328	396	419	512
Guatemala	8	19	13	23	12	28	31	28	35	45	30	28	86	41	49	38	18	28
México	39	43	25	202	167	162	171	193	215	168	232	267	273	431	660	500	849	847
Perú	119	141	163	157	206	345	278	304	290	236	201	191	180	199	201	165	159	225
Venezuela	11	14	17	88	77	55	48	32	33	44	31	41	40	24	38	14	26	43

FUENTE: Comisión Interamericana de Derechos Humanos <<http://www.oas.org/en/iachr/multimedia/statistics/statistics.html>>.

tratados, relatorías, visitas a los países, peticiones y fallos, han tenido efectos positivos en mover el balance dentro de muchos de los Estados miembros hacia la protección legal de los derechos humanos. Ambos organismos pueden atribuir responsabilidad a los Estados por violaciones a los derechos humanos de sus respectivos ciudadanos, por lo cual las recomendaciones y decisiones adoptadas pueden fácilmente reverberar dentro del ámbito nacional. Según el análisis del Leverhulme Trust de Londres sobre la red interamericana de derechos humanos, su impacto es especialmente efectivo “cuando sus diversos mecanismos son empleados de manera coordinada y los actores nacionales [y redes transnacionales de activistas] usan sus resoluciones y precedentes como herramientas para avanzar y producir cambios de políticas en el ámbito nacional, y cuando sus decisiones atraen significativamente la atención de los medios de comunicación” (2016: 1). En esa sinergia destaca el paralelo crecimiento exponencial en el número de ONG de derechos humanos en la región (véase la gráfica 2).

**Gráfica 2.** Número de organizaciones de derechos humanos (1993 y 2007)



FUENTE: Sonia Cárdenas, *Human Rights in Latin America*. University of Pennsylvania Press, 2010, basado en HR Organizations Database (Ottawa: Human Rights Internet, 1994, 2007).

La densidad y congruencia de dirección entre la CIDH y la CIJ, por un lado, y los gobiernos y redes de ONG y activistas nacionales y transnacionales, han amplificado el impacto. Aun así, los gobiernos de los países miembros tienden a cumplir las disposiciones de soluciones amistosas de la CIDH en lugar de las sentencias de la Corte Interamericana, vale decir, los Estados han tendido a acordar acciones correctivas durante el procedimiento de negociación, en lugar de aceptar mandatos impuestos sobre ellos por decisiones judiciales de la CIJ.

En suma, la CIDH y la CIJ han generado y a la vez se han beneficiado del régimen jurídico y judicial creado para apoyar la protección y expansión del campo de los derechos humanos, régimen que faculta formalmente a los individuos y grupos para impugnar acciones en los países partícipes del sistema, generando en algunos casos la incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos en los sistemas nacionales, parte de un fenómeno más amplio de reformas constitucionales que diversos analistas han definido con el término de ‘constitucionalismo aspiracional’.

#### LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ‘CONSTITUCIONALISMO ASPIRACIONAL’

En los últimos decenios, en particular desde mediados de los años 1980, América Latina ha atravesado por una transformación constitucional. Se han promulgado nuevas constituciones, como las de Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Ecuador (1998 y 2008), Venezuela (1999), Bolivia (2009). Otros países han reformado las suyas: Costa Rica (en 1989), Chile (1989 y 2005), México (1992) y Argentina (1994). Existen tendencias compartidas, pero también diferencias entre las distintas constituciones. Mientras en Costa Rica, México o Argentina las reformas constitucionales han sido concebidas como resultado de negociaciones y el intento de lograr cierto consenso político y social, en

otros casos, como Paraguay, Venezuela, Ecuador y Bolivia, el propósito de las nuevas cartas fundamentales ha sido fundacional y radical. Algunas, como la colombiana, han reconocido el carácter multicultural de la nación y otras han llegado a proclamar el carácter multinacional del país, como fueron los casos de la nueva constitución boliviana y la ecuatoriana de 2008.

En general, los cambios constitucionales han reflejado un “*constitucionalismo aspiracional*”, para usar el término acuñado por Mauricio García Villegas para referirse a documentos que se escriben con visión de futuro, *sin ser necesariamente un reflejo de situaciones presentes*. Según ese autor, el constitucionalismo aspiracional prospera en situaciones en las cuales existe gran inconformidad con el presente y una fuerte aspiración a un futuro mejor. Se busca entonces que sus cláusulas se tornen efectivas, aunque ello depende del compromiso de fuerzas políticas y movimientos sociales, de la movilización de la opinión pública o bien de un activismo judicial orientado a hacerlas efectivas.

Las nuevas constituciones destacan una mayor especificación y en muchos casos un amplio catálogo o generosas listas de derechos progresistas; una mayor transparencia; un empuje democratizador, evidenciado, por ejemplo, en mecanismos de descentralización administrativa, poder ciudadano e independencia judicial, aunque en algunos casos éstos sean contrarrestados por los enormes poderes reservados al Poder Ejecutivo. En general, empero, las nuevas constituciones van precisando los derechos reconocidos hasta niveles previamente inexistentes. En la constitución brasileña de 1988, un extenso artículo 5 detalla derechos y garantías en 78 apartados. Le siguen artículos que detallan los derechos sociales, los derechos políticos y el régimen jurídico de la nacionalidad. En la constitución colombiana de 1991 y la peruana de 1993 se enumeran derechos fundamentales, derechos económicos, sociales y culturales, derechos colectivos y ambientales, así como deberes y obligaciones. En el caso de México, la Constitución de Querétaro (1917) ya reconocía derechos para sectores específicos como los

campesinos y los trabajadores, y con el tiempo se han ido incrementando la regulación de las 'garantías individuales' así como los derechos de los pueblos y comunidades indígenas (2001) y las bases del procedimiento penal (2008). Igualmente, las de Venezuela, Ecuador y Bolivia indican un espectro amplísimo de derechos.

Con ello, persisten ejemplos de constitucionalismo 'preservador' o conservador. La Constitución de El Salvador, por ejemplo, plantea medidas de seguridad y reeducación contra responsables de actividades antisociales, inmorales o dañosas, dejando amplio espacio para mecanismos represivos (artículo 13.4). De manera similar, en su artículo 32 ordena al Estado 'fomentar el matrimonio', definido como la unión estable de un hombre y una mujer, descalificando otro tipo de uniones. De manera similar, la constitución guatemalteca declara proteger la vida humana desde la concepción (artículo 3) y reconoce trato preferencial a la Iglesia católica por sobre otras iglesias y cultos (artículo 37), ignorando la laicidad del Estado y la no discriminación por motivos religiosos. Sin embargo, por lo general, la vertiente progresista y universalista ha primado en América Latina, marginando visiones más limitantes y relativistas de los derechos individuales y, en forma creciente, asimismo de los derechos colectivos.

Tradicionalmente, las fuentes de inspiración del constitucionalismo se han originado en doctrinas europeas continentales, especialmente francesas. Gracias a becarios que estudian en el exterior, así como las traducciones de obras de juristas anglosajones y alemanes, se ha implantado progresivamente el neoconstitucionalismo, que ha inspirado novedosos *avances en la jurisprudencia local, la teoría del derecho y la adjudicación judicial*, por ejemplo, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana o en la Corte Constitucional colombiana.

Aun así, siendo a menudo aspiracionales, *el efectivo imperio de los derechos reconocidos constitucionalmente puede depender de la ecuación de fuerzas políticas*, incluso en una democracia. Ello se ve claramente en el caso argentino y la dirección en que el aparato de la

justicia se ha movido en el país. Como bien lo ha analizado Roberto Gargarella, con la restauración democrática en diciembre de 1983, las élites políticas e importantes movimientos sociales pusieron acento en la recuperación de los derechos civiles y políticos afectados por la dictadura militar de 1976-1983. Se inicia así, con la histórica condena de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, una novedosa política de justicia transicional contra los comandantes de las fuerzas armadas y los líderes guerrilleros que, aunque fue replegada por leyes de Punto Final y Obediencia Debida y perdones presidenciales, se renovó a partir de la década del año 2000. Hasta la actualidad, se ha condenado a casi 400 oficiales y se ha imputado a más de 1 300 personas por crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura. Además, reflejando el clima de apertura democrática, la Corte Suprema tendió en esos años a ampliar el marco de los derechos extendiéndolos al debido proceso, la no censura, el divorcio, el consumo personal de estupefacientes y la objeción de conciencia. En la década de 1990, a la luz de políticas que daban prioridad al crecimiento y la disciplina fiscal, la Corte Suprema —donde el presidente Menem logró formar una mayoría favorable con base en el aumento de sus miembros— dictaminó en forma restrictiva, sacrificando derechos constitucionales en aras de decisiones ejecutivas, en forma creciente tomadas por decreto presidencial. Fue así como la Corte Suprema se pronunció en esa época en contra de derechos como los laborales y el derecho a la privacidad. Tras la crisis política y económica de 2001 y con el respaldo del *boom* de las exportaciones primarias años más tarde, el espacio de los derechos sociales se vio ampliado, reconociendo la Corte—nuevamente en línea acorde con el liderazgo político al frente de la nación— derechos sindicales, derechos indígenas y derechos ambientales. Como concluye Gargarella, “en todos los casos [...] las decisiones de la política no iban a orientarse o reorientarse conforme al imperativo de los derechos, sino a la inversa: la amplitud, profundidad y vitalidad de los derechos iba a depender de las necesidades de la política”.

EL MICRODESPOTISMO  
Y SU IMPACTO MACROSOCIOLÓGICO

Es ilusorio suponer que al haberse codificado una normativa legal de derechos humanos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en las convenciones sobre derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales de 1966-1976, éstos se tornarían efectivos de inmediato. Aunque se ha operado un inmenso progreso en la protección de los derechos humanos en las últimas décadas, no debemos olvidar que persisten numerosos obstáculos que afectan la real efectividad de los principios reconocidos y ratificados por muchos estados en el marco de las Naciones Unidas. Comenzaremos por analizar los abusos de poder en pequeña escala, un fenómeno que estudios recientes definen con el neologismo de *'microdespotismo'*.

En una sección anterior hemos destacado que las constituciones de América Latina han reconocido dispositivos orientados a mantener el orden público mediante medidas extraordinarias de excepción que permitieron la suspensión de las garantías constitucionales. Menos atención han recibido los procedimientos policiales y de las fuerzas del orden que, desde muy temprano en la historia de nuestras naciones, han habilitado situaciones abusivas y de microdespotismo. Trabajos recientes de Sofía Tiscornia y el equipo de Antropología Política y Jurídica de Antropología Social de la Universidad de Buenos Aires permiten examinar en detalle bajo qué procedimientos administrativos tales dinámicas han operado en el caso argentino. Sus investigaciones servirán de base principal del análisis en esta sección. Según revelan los trabajos de ese equipo de trabajo, en Argentina toda persona ha podido ser detenida por policías y fuerzas del orden, operando con base en procedimientos administrativos (las así llamadas *'contravenciones'*) o edictos orientados a asegurar el orden público, o bien a la averiguación de identidad y antecedentes, la resistencia a la auto-

ridad, o aun viciados por la escenificación de falsos operativos contra el delito.

Los procedimientos policiales tienen un alto componente disciplinario y se remontan muy atrás en el tiempo, a la época colonial y los inicios de la independencia, habiéndose sedimentado y ampliado paradójicamente bajo el influjo de los procesos de democratización. Es así como se proyectaron al campo educativo, donde en el siglo xx se institucionalizó el rol de celador en las escuelas secundarias, un empleado encargado de monitorear el correcto comportamiento de los estudiantes en cada aula. De manera similar, las fuerzas policiales fueron habilitadas no sólo para prevenir y detener a los responsables de actos delictivos —derivados entonces a la justicia—, sino también se les encargó controlar infracciones menores, ‘velando por las relaciones sociales’ y castigando a quienes —según la definición estatal— osaran alterar el orden público o atentar contra ‘las buenas costumbres’.

Tales procedimientos se han regulado por medio de edictos policiales o libros de contravenciones, que se han codificado con la modernidad, operando en forma persistente en las Américas desde el siglo xix, y que ampliaron su alcance en el siglo xx sin desaparecer en el xxi. Aunque nos ocupamos aquí de los desafíos de nuestros tiempos, una revisión de los antecedentes históricos del microdespotismo policial en Argentina permitirá entender las profundas raíces del fenómeno en la región. En efecto, desde 1870 el jefe de policía de la provincia de Buenos Aires (luego de la Policía Federal Argentina) redactaba los edictos policiales, por los cuales las personas infractoras serían detenidas, procesadas y condenadas por las autoridades policiales, sin que la justicia interviniera sino como instancia de apelación. En 1898 el proyecto de Ley de Contravenciones, sancionaba con días de arresto o una multa a quienes “con fines hostiles, o en son de burla o menosprecio, o con objeto de estorbar su acción, o incitar a la resistencia, o conseguir la libertad de un preso, produzcan demostraciones públicas contra las autoridades, instituciones, funcionarios o empleados de la nación, o con-

tra los representantes, funcionarios, asociaciones o colectividades de un Estado amigo”, o bien “perturben el orden durante la celebración de una ceremonia religiosa”, así como a “los editores, los repartidores y los que fijen carteles, escritos o grabados sediciosos, alarmistas o de carácter injurioso” (Capítulo I. Contra el orden público). El mismo proyecto expandía el abanico de infractores hasta cubrir a los que ‘causaran alboroto’ o ‘promovieran desorden’ en el pueblo; los que desobedezcan las órdenes policiales; los que no concurran al llamado policial o no presten declaración cuando ésta lo solicita; los que enarboleden banderas de otros estados; los que usen indebidamente uniformes del Ejército, la Armada Nacional o la Policía de la capital; o aun aquellos que hagan “uso indebido de los toques de pito”, vale decir alborotaran con el pito que sólo los policías y bomberos estaban autorizados a usar, ejemplo por antonomasia del resguardo de la paz pública a cargo de las fuerzas del orden. En 1932 las autoridades argentinas revisaron y reformaron los procedimientos y contravenciones existentes, mientras agregaron otros como el que castigaba las reuniones públicas y el que prohibía los bailes públicos sin autorización policial.

Bajo el peronismo operaron Tribunales de Faltas, por los cuales se obviaban procedimientos judiciales que permitieran la defensa de los infractores de delitos menores, algo obviamente destinado a controlar la libertad de expresión de los opositores. Una vez derrocado Perón por el golpe de Estado en 1955 se registraron nuevas posibles infracciones como en el Edicto de Reuniones Deportivas destinado a controlar a los aficionados futbolísticos que vitoreaban al depuesto presidente exiliado. En su mayoría, se mantuvieron las figuras de las Ordenanzas coloniales de 1809 y del proyecto de 1898. En 1973 se vuelve a sancionar el Edicto de Reuniones Públicas. Aun bajo democracia y la recuperación de libertades personales, el Reglamento de Procedimientos Contravencionales siguió vigente hasta marzo de 1998, cuando se sanciona el Código de Convivencia Ciudadana de la Ciudad de Buenos Aires, que se rige por los principios del Estado de Derecho, en forma consecuente con la

Constitución Nacional reformada en 1994 y la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sancionada en 1996. En marzo de 1998 la legislatura de la ciudad también sancionó la ley de Procedimiento Contravencional en la que, a diferencia del anterior estatuto, se estipuló la completa judicialización de tales procedimientos.

Vale decir, desde el siglo XIX y hasta finales del XX, el Reglamento de Procedimientos Contravencionales de la policía siguió regulando los “delitos veniales” como la vagancia, la mendicidad, los juegos de azar, las palabras indecentes, los gestos obscenos como escupir u orinar en la calle, las riñas callejeras, la ofensa al pudor y ‘la corrupción de las buenas costumbres’. Como señala Tiscornia, los representantes del organismo estatal eran quienes acusaban, daban testimonio, decidían en la investigación del caso y además sentenciaban e imponían las penas, en un procedimiento en el que no se contemplaba defensa alguna para el acusado. El microdespotismo se anclaba también al contemplar distintas penas según la clase social del contraventor. Así, se estipulaba la reclusión efectiva para gente marginal y de clase social baja, pudiendo ser reemplazada por arrestos domiciliarios en los casos de gente de clase respetable sin antecedentes. Libertades “por gracia” eran contempladas también para aquellos contraventores que no registraran “malos antecedentes o infracciones especiales”, un indulto también a discreción del jefe de policía.

*El arbitrio personal se codificaba así legalmente, creando una subcultura de microdespotismo y abuso de la ciudadanía, que bajo la dictadura recibió la cobertura de lucha contra la subversión y no puso límites a las vejaciones, la tortura y la desaparición de las personas, pero que aun bajo la restaurada democracia se hizo evidente en Argentina en el uso discrecional de detenciones a conductores de vehículos para exigir dinero, así como en la proliferación de procedimientos policiales fraguados, operados bajo la lógica del arbitrio discrecional y la falsedad, aun después de la sanción de nuevas medidas procedimentales. Como es de suponer, lleva tiempo hasta que una reforma cala hondo para transformar la cultura organizativa de*

una institución de poder. En una sección posterior, sumaremos a ello el uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas del orden, sustentadas por lo que podríamos calificar de “pánico moral” creado por la sensación de inseguridad personal creciente bajo la democracia.

Los procedimientos policiales fraguados fueron objeto de un informe especial de una Comisión Investigadora del Procurador General de la Nación en Argentina, dado a conocer en 2001. El mismo revelaba más de un centenar de casos ocurridos desde 1995, en los que personas de clase popular (pobres, desocupadas, adictas, analfabetas o migrantes) eran seducidas con una oferta de trabajo temporal. El contacto, ligado a una comisaría o brigada, los llevaba a alguna zona céntrica como estaciones de ferrocarril, de ómnibus o centros comerciales, invitándoles a comer algo, mientras se les entregaba un bolso o valija en custodia momentánea. Habiéndose retirado el contacto con alguna excusa, aparecía una brigada policial con gran despliegue de armas para ‘descubrir’ que el enganchado tenía en el bolso o valija drogas o armas de fuego. La presencia de la televisión otorgaba espectacularidad; las fuerzas policiales demostraban su eficiencia en controlar el crimen, y las autoridades demostraban haber velado por la seguridad pública. Además, los legisladores y la ciudadanía apoyarían la Reforma del Código Penal en junio de 2000, que habilitaba a la policía a efectuar allanamientos sin testigos en casos de ‘evidente riesgo’; secuestrar pruebas diferentes a las que supuestamente buscaban; revisar sin orden judicial los bienes y vehículos de cualquier persona en busca de elementos involucrados en un delito o destinados a cometer un futuro delito.

Lo trágico es que una vez operados, los procedimientos fraguados eran procesados por la justicia como veraces, se aceptaban como la verdad, mientras los medios los difundían de forma masiva, creando pánicos morales que luego podrían ser usados para reincidir en el establecimiento de dispositivos de control del orden público, abiertos nuevamente al abuso y el microdespotismo. Simi-

lares abusos se operaron también en otras naciones latinoamericanas. En su modo represivo y de violaciones a los derechos humanos, todos los países de la región los amplificaron en el plano de la política. Las fuerzas del orden enfocaron su acción tanto en la ‘lucha contra el crimen’ (por lo general el pequeño delito en la vía pública, más que el robo a gran escala o los delitos por estafa, desfalco y corrupción) como en la represión política y el control de sectores que amenazaban el orden político-social.

A medida que se fueron sucediendo gobiernos *de facto*, las fuerzas policiales asumieron estructuras organizativas verticalistas y militarizadas, que al retorno de periodos democráticos no fueron necesariamente reformadas. En el marco de la masificación de la política en el siglo xx, el resultado fue la rutinización de prácticas violentas que arrojaron un legado masivo de violaciones de derechos humanos.

Por su amplitud y brutalidad en el marco de sociedades con activistas comprometidos con los derechos humanos y bajo condiciones de múltiples vías de acceso a la información y su difusión masiva, ese legado represivo habría de producir a fines del siglo xx y comienzos del XXI una actitud de rechazo en amplios sectores de la población ante los abusos y las consecuencias trágicas de los regímenes autoritarios, así como cambios cualitativos en torno a una nueva apreciación de la vida en democracia y, al mismo tiempo, una creciente renuencia a ver la violencia colectiva como el mecanismo necesario para efectuar un cambio social.

Ello de por sí es importante, aunque no asegura que impere una ética de servicio público y que se produzca una reducción en el uso abusivo de posiciones de poder institucional o fáctico para beneficio propio o de redes clientelistas y contactos personales. El siguiente cuadro, basado en información del World Justice Project, sustentada por miles de testimonios de hogares y opiniones de expertos, indica cuál era la percepción de la policía a ojos de la ciudadanía en 2015. Los números reflejan el porcentaje de quienes afirmaban que esa era la conducta de la policía siempre o por lo general.

**Cuadro 4.** Percepciones sobre la policía (2015)

País	<i>La policía actúa de acuerdo con la ley</i>	<i>La policía respeta los derechos básicos</i>	<i>La policía es castigada cuando viola la ley</i>
Uruguay	81	73	73
Costa Rica	79	74	67
Panamá	79	72	64
Chile	70	60	58
Nicaragua	66	59	61
El Salvador	63	56	55
Ecuador	62	55	52
Honduras	59	55	54
Belice	58	48	41
Rep. Dominicana	56	48	60
Guatemala	50	53	61
Colombia	48	39	42
Argentina	39	36	24
Venezuela	24	28	32
Perú	32	30	24
México	24	25	25
Brasil	22	21	24
Bolivia	19	22	19

FUENTE: World Justice Project <[worldjusticeproject.org](http://worldjusticeproject.org)>.

Otro flagrante caso de microdespotismo se remite a las esterilizaciones forzadas que el gobierno de Alberto Fujimori puso en práctica para mujeres peruanas de clase baja, en su mayoría indígenas, entre 1996 y 2000, en el marco del Programa Nacional de Planificación Familiar. De acuerdo con una investigación del Congreso peruano realizada en 2002, un total de 314 605 mujeres fueron objeto de tal procedimiento de anticoncepción quirúrgica definitiva mediante amenazas, engaños y chantaje. Entre otros, los siguientes mecanismos fueron aplicados: el chantaje a madres que recientemente habían dado a luz con no inscribir a sus hijos en el registro civil; la amenaza de abortos en el caso de mujeres embarazadas que no aceptaran ser esterilizadas; presión psicológica; visitas casa por casa de enfermeras que amenazaban con volver “con la

policia” si las mujeres no aceptaban acudir al centro de salud; festivales y campañas destinadas a convencer a las mujeres de que el mejor método de anticoncepción es la ligadura de trompas en lugar de otras formas de planificación familiar no definitivas; recorridos de ambulancias casa por casa para recoger a mujeres; ofrecimiento de alimentos, vitaminas y medicamentos o pago a los maridos para que firmen la autorización; llevar a las mujeres a los centros de salud por la fuerza para hacerles el tratamiento de esterilización definitiva.

El Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem Perú), y una larga lista de organizaciones nacionales, regionales y globales han reclamado que se considere tal procedimiento de anticoncepción quirúrgica definitiva un crimen de lesa humanidad. Sea cierto o no lo que afirmaba la Segunda Fiscalía Supraprovincial de Lima en cuanto a que “no existen evidencias suficientes para tipificar las esterilizaciones forzadas como crimen de lesa humanidad debido a que no ha existido dolo ni conocimiento de parte de los ex ministros de salud y del expresidente de la República sobre la sistematicidad y generalización” de esos crímenes, argumento que el Cladem rechazó de pleno, con base en la documentación existente, es indudable que aun suponiendo que ello fuera cierto, las esterilizaciones masivas fueron al menos un reflejo del microdespotismo de los agentes de los centros de salud que impusieron su voluntad ignorando la dignidad humana y sin tener en consideración el libre albedrío de las mujeres de clase baja en Perú. En junio de 2015 el tema fue elevado por primera vez por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos el caso de una mujer boliviana a la que se le realizó en un hospital público un tratamiento de ligadura de trompas sin su consentimiento y sin que se tratara de un caso de emergencia. La CIDH consideró que se trataba de una violación a la integridad física y psicológica de la mujer afectada, exhortando al estado boliviano a asumir su responsabilidad, pagando a la mujer reparaciones por los daños materiales y morales ocasionados.

Casos de microdespotismo se han registrado en prisiones, donde cualquier síntoma de rebeldía suele ser reprimido en forma violenta, causante de muerte. Así, en junio de 1986 se llevó a cabo una masacre de cerca de 300 inculpados acusados de terrorismo en tres cárceles de Lima y Callao, en Perú. Sometidos a juicio, los agentes subalternos que participaron en la masacre recibieron castigos mínimos. En enero de 1994 más de 100 indígenas wayuu fueron asesinados en la cárcel de Maracaibo, Venezuela. Un problema paralelo es la reclusión en prisión de miles de habitantes en condiciones de hacinamiento, a la espera de ser procesados y llevados a juicio, junto con convictos. Ello genera situaciones de violencia y masacres, como las que se produjeron en las prisiones de El Salvador en enero de 2007 y septiembre de 2013.

Se debe recordar que el microdespotismo no es privativo de los representantes del Estado, sino que puede proyectarse a todo nivel, también en las redes sociales, ya sean aquellas informales o ilícitas, en las estructuras paralelas de poder, así como en los círculos domésticos y familiares. En las secciones siguientes analizaremos otras situaciones que indican claramente que se trata de un fenómeno amplio en América Latina que atañe no sólo a los casos mencionados en esta sección.

#### CORRUPCIÓN Y ABUSOS INSTITUCIONALES

La corrupción afecta el campo de los derechos humanos, pues fomenta una cultura de desdén del orden normativo, abusos institucionales y prevalencia del dominio del más fuerte. Desde el colonial adagio de “obedezco, pero no cumplo”, con que vecinos y aun dignatarios españoles en las Américas reaccionaron ante leyes y edictos adoptados por el monarca y la corte, hasta los informes de la organización Transparency International en torno a percepciones sobre corrupción en el mundo, la mayoría de las sociedades latinoamericanas han destacado por conductas que reflejan *una cultura de*

*incumplimiento normativo*, la tolerancia de abusos e incumplimiento por parte de políticos y funcionarios públicos, el clientelismo y la privatización de las agencias estatales.

En su informe del año 2015, y basándose en opiniones de expertos, Transparency International encontraba que solamente Uruguay, Chile, Costa Rica y Cuba lograron ubicarse por sobre el puntaje medio global de 43 (73, 70, 55 y 47, respectivamente) en una escala de creciente idoneidad que va de cero para una máxima corrupción a cien (100) para una sociedad idónea, carente de corrupción.

En su informe para 2017, Transparency International indicaba que “las investigaciones sobre distintos casos de corrupción de alto nivel también han avanzado en la región. Por ejemplo, el caso Odebrecht derivó en sanciones a empresarios y políticos de las más altas esferas implicados en sobornos y financiación electoral ilícita a cambio de contratos públicos en Brasil, Ecuador y Perú. En Guatemala, el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) investigan en la actualidad a políticos y empresarios por corrupción, incluyendo el caso de presunta financiación electoral ilegal contra el presidente en ejercicio, Jimmy Morales. A su vez, las investigaciones sobre el expresidente de Panamá Ricardo Martinelli también progresaron sustancialmente.” A pesar de ello, recientes estudios sobre Brasil indicaban que, aunque la imagen de un político podía aparecer manchada a ojos de quienes participaban en las elecciones, tal factor pasaba a segundo plano si el político en cuestión había demostrado eficacia en el logro de recursos para el gasto público y la realización de obras. El aforismo de que *‘rouba mas faz’* parecía imponerse, al menos en algunos de los estados brasileños. En México, un trabajo de María Amparo Casar, a inicios de la década de 2010, registraba que 65% de la población percibía corrupción en el sector público y que 44% de las empresas reconocía haber pagado un soborno, con costos políticos en términos de insatisfacción con el sistema democrático, crisis de representación con falta de confianza en los partidos políticos, los

**Cuadro 5.** Índice de percepciones de corrupción institucional (2012-2017)

País	Posición global	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Uruguay	23	70	71	74	73	73	72
Chile	26	67	66	70	73	71	72
Costa Rica	38	59	58	55	55	53	49
Cuba	62	47	47	47	48	46	45
Argentina	85	39	36	32	34	34	35
Brasil	96	37	40	38	43	42	43
Colombia	96	37	37	37	37	36	36
Panamá	96	37	38	39	37	35	38
Perú	96	37	35	36	38	38	38
México	135	29	30	35	35	34	34
Bolivia	112	33	33	34	35	34	34
El Salvador	112	33	36	39	39	38	38
Ecuador	117	32	31	32	33	35	32
Rep. Dominicana	135	29	31	33	32	29	32
Honduras	135	29	30	31	29	26	28
México	135	29	30	31	35	34	34
Paraguay	135	29	30	27	24	24	25
Guatemala	143	28	28	28	32	29	33
Nicaragua	151	26	26	27	28	28	29
Haití	157	22	20	17	19	19	19
Venezuela	169	18	17	17	19	20	19

FUENTE: Transparency International <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)>.

legisladores y las instituciones del sistema judicial. Otro hallazgo importante era la impunidad, comprobada a partir de que sólo 2% de los delitos de corrupción resultaban castigados, siempre aquellos cometidos por mandos inferiores. Además, de las 444 denuncias presentadas por la Auditoría Superior de la Federación desde 1998 hasta 2012, sólo siete fueron consignadas, es decir, 1.5%. Entre las propuestas sugeridas se contaban el acompañamiento de la sociedad civil en la redacción de leyes secundarias al nivel federal; la homologación al nivel estatal de códigos penales para delitos

de corrupción; al nivel local, el uso de herramientas digitales para reducir discrecionalidad y trámites en ventanilla, y la prohibición de uso de dinero en efectivo en procedimientos gubernamentales.

La corrupción tiene muchísimas manifestaciones, con distintos grados de visibilidad y abuso de la autoridad. Refiriéndose a su patria en abril de 2014, el analista Arturo Alvarado afirmaba que

en Honduras la corrupción está presente bajo todas las formas imaginables; desde las emergencias ficticias para adjudicar contratos amañados, el nepotismo para usar a los familiares como vehículos para aprovecharse del poder y los pagos debajo de la mesa para obtener contratos, beneficios fiscales, concesiones o agilizar los trámites, hasta la utilización de los recursos públicos para campañas políticas [...] La corrupción beneficia a unos pocos, pero perjudica a millones de personas. El mal uso de los impuestos que pagamos los contribuyentes —que sustentan más de 80% del presupuesto— hace que los hondureños pobres no puedan tener acceso a servicios de salud eficientes y oportunos; que la educación sea de pésima calidad y que no se reciban los días de clase que se necesitan; que no se puedan realizar las inversiones en infraestructura para mejorar la competitividad del país y que, cuando se hacen, resulten de tan mala calidad que los puentes se caen antes de inaugurarlos.

Además de formas ilegales, existen numerosas zonas grises donde sin que haya infracciones legales, las conductas ilícitas se generalizan, afectando el Estado de Derecho. En sus estudios, el finado jurista Carlos S. Nino hacía referencia al persistente desacato a la ley o como Nino lo llamaba “la ligereza ante las instituciones y el derecho”. Si se quiere, ello es la contracara del abuso de quienes operan posiciones en la administración pública y las abusan como posiciones de poder personal. A ello se suma la existencia de un amplio mosaico de protecciones y privilegios en el sistema económico, y un marcado desequilibrio entre los distintos poderes del Estado que a menudo bregan por usurpar poder. Se crea así, según

Nino, una dinámica autodestructiva de la normatividad, con “actitudes finalistas, que conducen a justificar la violación de las normas sobre la base del carácter imperativo de fines loables, o actitudes formalistas, complementarias de las anteriores, que llevan a aplicar e interpretar las normas con absoluta prescindencia de los fines que ellas mismas procuran satisfacer”. Enfocándose en el caso de Argentina a comienzos de la década de los noventa (pero de significación también en otros países de la región y prolongándose hasta el presente), Nino notaba una serie de factores y condicionantes que hacían difícil la erradicación o reducción de la corrupción. Ante todo, los modos de designación, promoción y remoción de cargos en la administración pública: el hecho de que “muchos funcionarios son designados por razones políticas por el presidente, el ministro o el secretario en turno, generalmente como recompensa por favores de tipo político recibidos en las campañas para las elecciones [...] Tenemos lo peor de los dos mundos: la estabilidad que impide la remoción propia de los sistemas en que rige una verdadera carrera administrativa, pero con el ingreso a cualquier posición en el organigrama, propio de los sistemas que carecen de carrera y prefieren tener una administración flexible al servicio de los órganos políticos.” Entre otros factores mencionaba los siguientes: la arbitrariedad imperante en la administración pública; los bajos salarios de los funcionarios; la oscuridad normativa entre los límites de actos administrativos poco prudentes y actos deshonestos; la baja probabilidad de sufrir un perjuicio por los segundos, a raíz de la falta de una cultura de denuncia, pues denunciar a un compañero de trabajo por más taimado que fuere es a menudo visto como deslealtad por quienes son testigos del hecho; la dificultad probatoria de casos de cohecho, soborno, etc., y la lentitud, engorro e inaccesibilidad de los trámites judiciales. Un factor igualmente de peso mencionado por el investigador era la existencia de normativas formales de incumplimiento absurdo o casi imposible, como límites de velocidad anticuados, que acrecientan las posibilidades de estar al margen de la ley y de ser acosados por funcionarios que buscan un soborno.

La posición relativa de los países latinoamericanos en el ámbito global respecto al imperio de la ley puede rastrearse en el índice del World Justice Project, organización que basa el *ranking* en 44 indicadores divididos en ocho categorías: restricciones al poder; ausencia de corrupción; la apertura del gobierno; el respeto de derechos básicos; orden y seguridad; controles regulatorios; justicia civil, y justicia penal. Para el año 2015, el World Justice Project ubicaba a los siguientes países latinoamericanos en una escala que iba de cero a uno de acuerdo con el creciente imperio de la ley, atribuida a cada uno de los 102 países sondeados, escalonados desde el más probo (rango 1) al menos probo (rango 102). El siguiente cuadro da una idea aproximada de cómo el imperio de la ley es experimentado en 18 países de nuestra región.

**Cuadro 6.** Imágenes de probidad/corrupción de países latinoamericanos

<i>País</i>	<i>Escala</i>	<i>Rango</i>
Uruguay	0.71	22
Costa Rica	0.68	25
Chile	0.68	26
Brasil	0.54	46
Panamá	0.53	49
Argentina	0.52	54
El Salvador	0.51	57
Colombia	0.50	62
Perú	0.50	63
Belice	0.49	66
Rep. Dominicana	0.48	67
Ecuador	0.47	77
México	0.47	79
Guatemala	0.44	85
Nicaragua	0.43	89
Honduras	0.42	90
Bolivia	0.41	94
Venezuela	0.32	102

FUENTE: World Justice Project <[worldjusticeproject.org](http://worldjusticeproject.org)>.

El imperio de la ley y el respeto a los derechos universales van de la mano, por lo que el reforzamiento de las capacidades institucionales del sector público y el fortalecimiento de la gobernabilidad dependen de la normatividad de una sociedad en su conjunto y a la vez la interpelan. Un aspecto importante en tal transformación implica analizar la persistencia de subculturas de impunidad y el clientelismo y los enclaves de privilegio en los procesos de cambio político y socioeconómico que atravesaron las sociedades latinoamericanas en las últimas décadas. En las siguientes secciones nos abocaremos al análisis de ambos fenómenos que persisten bajo la democracia.

#### EL DESAFÍO DE LA IMPUNIDAD

Aunque las actuales democracias latinoamericanas han profesado proceder bajo el imperio de la ley, han sido escenario de aberrantes acciones y operativos que atentaron contra la vida e integridad personal de las personas, motivados aparentemente por la confianza de los perpetradores de que sus actos no serían descifrados, juzgados y penalizados por la justicia. Aun en países donde los responsables de masivas violaciones de derechos humanos han sido sometidos a la justicia, como en el caso de los comandantes de las juntas militares y el liderazgo guerrillero en Argentina, se han producido nuevos casos bajo democracia, como el caso de Jorge Julio López, un ciudadano que fue secuestrado y desaparecido en septiembre de 2006, tras dar testimonio en un nuevo juicio contra Miguel Etchecolaz, quien fue director de Investigaciones de la policía bonaerense bajo la dictadura. Habiendo sido liberado en 1979 de un campo clandestino, después de casi tres años de su detención ilegal, López desapareció nuevamente sin dejar rastro en 2006, poco después de sus declaraciones que contribuyeron a que Etchecolaz fuera condenado a prisión perpetua.

La presunción de impunidad produjo resultados inesperados al menos en el caso de Paraguay, donde la nueva Constitución promul-

gada en junio de 1992 reconoció el novedoso derecho de *habeas data* o acceso a la información pública. Tal prerrogativa fue rápidamente cotejada por una de las víctimas del terrorismo de Estado, el doctor Martín Almada, y habría de producir un hallazgo imprevisto a fines de diciembre de aquel año, cuando en una dependencia de la policía se encontraron los documentos que conformarían luego lo que se conoce como el Archivo del Terror, que contiene fichas personales e información sobre el aparato represivo estatal, sus víctimas y colaboradores, de 1927 a 1989. El descubrimiento de la amplia documentación se debió a que —a diferencia de otros casos en los que los registros fueron destruidos ante el retorno de la democracia— en Paraguay las fuerzas del orden supusieron que dada la continuidad de las fuerzas políticas que apoyaron al régimen de Stroessner en posiciones de poder tras el golpe que destituyó al dictador en 1989, la impunidad prevalecería y los archivos podrían llegar a ser útiles una vez más, independientemente de quienes ocuparan el gobierno. Por decisión de la justicia paraguaya, los documentos fueron trasladados al Palacio de Justicia para su posterior organización y puesta a disposición de jueces como elementos probatorios de diferentes juicios que se fueron tramitando en torno a las violaciones de derechos humanos del régimen de Stroessner. Además, una vez que su existencia fue revelada y pasaron a ser parte del aparato de la justicia, la documentación sirvió para que sectores con sensibilidad hacia el tema vencieran la inicial reticencia de amplios sectores de la ciudadanía de contemplar críticamente el legado del stronismo, imperante entre 1954 y 1989. Sin embargo, como vimos en otra sección, Paraguay sigue siendo el país latinoamericano con la mayor predisposición de parte de su población a apoyar salidas autoritarias. La interrupción política del mandato constitucional del presidente Fernando Lugo en junio de 2012 se plasmó a partir de situaciones violentas en zonas rurales, articuladas para desacreditar la legitimidad del primer mandatario. El derrocamiento de Lugo generó poca o ninguna resistencia en la población y la persistente criminalización de la protesta social es

otro indicador de la relativa debilidad de convicciones democráticas en aquel país.

No menos asombroso —aunque con un desenlace diferente— ha sido el manto de impunidad y la falta de resultados en torno a la investigación del caso AMIA que se viene rastreando desde 1994. En marzo de 1992 un atentado había volado la sede de la Embajada israelí en la capital federal argentina, resultando en 22 muertos y 242 heridos; siendo investigado por la Corte Suprema por más de dos décadas, sin que hasta 2018 fuere llevado a juicio, la falta de efectividad de la justicia argentina parece haber facilitado un segundo atentado en la ciudad de Buenos Aires a sólo dos años del primero. El 18 de julio de 1994, un coche bomba explotó en la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), produciendo 85 muertos y alrededor de 300 heridos. En 2001 la justicia argentina inició un juicio oral por encubrimiento y complicidad del atentado, con la presencia de un observador de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Luego de tres años el tribunal dictó sentencia absolviendo a todos los acusados y ordenando investigar por encubrimiento a los funcionarios y dirigentes que quedaron expuestos durante el juicio, entre ellos el expresidente Carlos Menem, el presidente de la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA) Rubén Beraja y el comisario de la Policía Federal Jorge “Fino” Palacios. En 2003 la justicia argentina acusó al gobierno iraní de planificar el atentado y a la organización Hezbollah de ejecutarlo. Según la investigación del juez Juan José Galeano, entonces a cargo de la causa, Argentina había sido elegida como blanco del ataque tras la decisión del gobierno argentino de suspender un acuerdo de transferencia de tecnología nuclear prometido por el presidente Menem. Se imputaba entonces a ocho funcionarios iraníes y a un ciudadano libanés de ser los autores, y se ordenaba su captura por la Interpol. Las repetidas protestas de la ciudadanía argentina contra la impunidad produjeron resultados procedimentales, generando cambios de jueces y fiscales, así como acusaciones y la apertura de juicios, incluyendo uno por encubrimiento y complicidad abierto

en agosto de 2015 contra 13 ciudadanos argentinos, entre ellos Carlos Menem, Rubén Beraja, el excomisario Jorge Palacios, el exjuez Galeano, dos de los fiscales iniciales y un ex jefe del servicio de inteligencia. En 2013, después de infructuosos requerimientos de extradición de los iraníes implicados, el ministro de Relaciones Exteriores argentino firmó con su par iraní un memorándum de entendimiento, por el cual Irán permitiría la interrogación de los sospechosos en su territorio nacional. El parlamento iraní no aprobó el memorándum y la Cámara Federal argentina lo declaró inconstitucional, pero a pesar de ello el entendimiento con las autoridades iraníes generó intenso debate político, con nuevas acusaciones de encubrimiento dirigidas contra la primera mandataria Cristina Fernández de Kirchner, a quien un juez lleva a juicio oral en marzo de 2018 por presunto encubrimiento agravado, obstrucción a la justicia y abuso de autoridad. El fiscal argentino Alberto Nisman, que tenía a su cargo la investigación de la causa AMIA y había efectuado tales acusaciones con anterioridad, fue encontrado muerto en enero de 2015 en su domicilio, horas antes de presentarse a prestar declaraciones en la Cámara de Diputados de la Nación. Su muerte fue calificada de ‘dudosa’, dando lugar a una serie de conjeturas y especulaciones conspirativas sobre su probable asesinato, sin haberse roto el manto de impunidad en torno a la causa AMIA a más de dos décadas de aquel atentado.

Otro reciente caso generado a partir de la presunción de que sus perpetradores podrían evadir responsabilidad penal, es el de los falsos positivos en Colombia. Solamente a finales de 2008, después de más de cinco años de haberse iniciado ese tipo de operativos, los medios colombianos revelaron que en el marco de la lucha contra la guerrilla los militares colombianos habían asesinado a 19 civiles de clases populares en localidades cercanas a Bogotá, disfrazándolos de guerrilleros. Con el tiempo, las revelaciones fueron en aumento, ampliándose a distintos puntos del país. Aparentemente motivados por incentivos monetarios otorgados por el gobierno, las fuerzas armadas habían realizado operativos ficticios con ejecu-

ciones extrajudiciales, que además de ganancias pecuniarias les daban prestigio en un país que ansiaba ya la paz después de décadas de haberse desangrado en enfrentamientos entre las fuerzas armadas, organizaciones guerrilleras como las FARC, grupos paramilitares de autodefensa y redes de narcotraficantes. Hasta el año 2015, se habían investigado 3 430 casos de falsos positivos cometidos entre 2002 y 2010, interrogando a casi 2 500 miembros del ejército colombiano, y resultando en la renuncia del comandante en jefe del ejército, general Mario Montoya, y en 923 condenas de oficiales y suboficiales.

Otro caso de flagrantes violaciones de derechos humanos perpetradas bajo la presunción de impunidad fue el de 43 estudiantes mexicanos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en Iguala, estado de Guerrero, que fueron asesinados en septiembre de 2014. Después de haber sido detenidos por la policía local en un incidente de violencia policial que arrojó también un saldo de seis muertos, los normalistas habían sido entregados a miembros del cartel Guerreros Unidos que los mataron e incineraron sus restos para así desaparecerlos por completo. La desaparición forzada produjo una ola de protestas masivas, tomas, pintas, quemas y marchas multitudinarias en Guerrero, el Distrito Federal y otras entidades del país, así como en el exterior. La CIDH requirió al gobierno mexicano que tomara medidas de protección ante la desaparición forzada. La Cámara de Diputados lanzó una investigación; un juicio se inició contra el alcalde de la localidad; la Gendarmería de la Policía Federal y el Ejército mexicano asumieron el control de la seguridad en Iguala; y la Comisión Nacional de Derechos Humanos advirtió que se habían cometido desapariciones forzadas, ejecuciones sumarias y atentados contra la dignidad de las personas. Finalmente, en noviembre de 2014 el Fiscal de la Nación anunció que tres sicarios habían confesado el crimen, dando cuentas de cómo habían procedido. En el intervalo, se habían encontrado una veintena de fosas con cadáveres de otros ejecutados y desaparecidos. El caso de los estudiantes de Iguala tuvo amplia resonancia y produjo una rápida intervención federal.

Ejecuciones similares se han venido registrando en México, especialmente en áreas bajo el control o la disputa de los carteles de narcotraficantes y en las zonas de frontera con Estados Unidos, siendo las víctimas miembros de redes ilícitas, jóvenes mujeres que fueron violadas o asesinadas en camino al trabajo en las maquiladoras o al retornar a sus domicilios, así como migrantes procedentes de otros países que intentaban cruzar la frontera y cayeron víctimas de redes de extorsionadores y asesinos, o aun turistas extranjeros. La mayoría de esos casos de violaciones, feminicidios, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales han quedado en la impunidad.

Sin embargo, en forma creciente, el uso desmedido de la fuerza y la impunidad han ocasionado no solamente dolor en las redes sociales afectadas sino también amplia cobertura en los medios e indignación en la población en general, generando en ciertos casos una redefinición de parámetros legales y reformas organizativas. En el caso de Argentina, tal como lo analizó Santiago Galar, la proliferación de asesinatos de distinta índole en las décadas de 1990 y 2000 ha generado polémicas, debates, notas periodísticas y movilizaciones populares. A su vez, la atención mediática puso el tema en la agenda política y la demanda ciudadana de poner fin a la impunidad fue en parte traducida en cambios institucionales. Para dar algunos ejemplos: la vejación y el asesinato de la joven María Soledad Morales en Catamarca en 1990 obligó la salida del poder de la dinastía de los Saadi, uno de cuyos miembros estaba implicado; de manera similar, el asesinato del conscripto Omar Carrasco, perpetrado en la provincia de Neuquén en 1994 determinó la abolición del servicio militar obligatorio; el asesinato mafioso del fotógrafo Cabezas motivó la movilización de los sindicatos de prensa resultando en la reforma de la policía bonaerense implicada en el asesinato; en 2002 la masacre de manifestantes en el Puente Pueyrredón aceleró la salida del poder del presidente Duhalde; la desaparición de mujeres y su secuestro por parte de redes de explotación sexual determinaron la redefinición del delito de trata de

personas y modificaciones en los delitos contra la integridad sexual y la libertad de las personas; el asesinato de cuatro mujeres por parte de sus parejas en la ciudad de La Plata en 2011 determinó que, aunque persista la idea del ‘crimen pasional’, la noción de ‘feminicidio’ fuera incorporada al código penal como agravante de homicidio en 2012. Las muertes violentas han obtenido resonancia por medio de la agenda mediática y política. Aunque no siempre con éxito, las crecientes demandas de lograr justicia efectiva y poner fin a la impunidad han sido alzadas como banderas de lucha. Su eficacia ha radicado en la resonancia local de anteriores luchas de los movimientos y redes que lucharon contra la última dictadura y que lograron anclar el discurso de los derechos humanos en el centro de la agenda pública de la transición a la democracia.

Mientras el análisis de los abusos institucionales y el desafío de la impunidad es relativamente claro, una mirada a la situación de las brechas socioeconómicas, las redes clientelistas y los enclaves de privilegio indica mayores ambigüedades y claroscuros, que el discurso de los derechos humanos aún no ha logrado codificar legalmente y es dudoso que logre hacerlo en forma plena y tajante dados los desafíos que enfrentan en su mayoría las sociedades latinoamericanas.

#### BRECHAS SOCIOECONÓMICAS, REDES CLIENTELISTAS Y ENCLAVES DE PRIVILEGIO

Para ciertas personas, el reconocimiento formal de los derechos humanos se vislumbra como una entelequia irrealizable, que para tornarse efectiva requiere la mediación de agentes de peso e influencia, poseedores de contactos políticos y con acceso a las vías de acceso a recursos y servicios básicos. No podemos ignorar el impacto de las brechas socioeconómicas, las redes clientelistas y los enclaves de privilegio como parte de las dificultades y desafíos que han existido en América Latina para internalizar e implantar el dominio pleno de los derechos humanos.

El clientelismo es un fenómeno informal que ha afectado la autonomía de las personas, y cuya presencia ha persistido a pesar de profundas transformaciones institucionales. Las redes clientelistas han sido usadas tanto para lograr posiciones de poder como para el enriquecimiento personal de colaboradores cercanos y redes de apoyo. Aunque el fenómeno del clientelismo no es exclusivo de América Latina, en nuestro continente las redes clientelistas han sido muy frecuentes. Una tensión central de la ciudadanía que vive en marcos políticos democráticos modernos es que, aun cuando los Estados profesan la igualdad política, dejan el ámbito económico abierto al desarrollo de sustanciales brechas socioeconómicas. América Latina ha sido una de las regiones de mayor desigualdad socioeconómica. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el coeficiente de Gini para 2005 indicaba que solo cuatro países (Uruguay, Costa Rica, Venezuela y El Salvador) se ubicaban en un nivel bajo o medio de desigualdad social, con coeficientes menores que 0.511; siete países tenían coeficientes de alta desigualdad de 0.511 a 0.559 (Chile, Argentina, México, Ecuador, Paraguay, Guatemala y Panamá) y otros seis tenían coeficientes muy altos de desigualdad, de más de 0.559 (Bolivia, Colombia, Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Honduras). Hacia 2012, la desigualdad se había profundizado en Costa Rica, mientras que la situación en México y Perú se había tornado menos desigual. Otra medida que refleja tales diferencias se basa en la comparación del ingreso nacional por quintiles. En el caso de Argentina o Bolivia, por ejemplo, los dos quintiles más pobres estimaban en 2006-2007 3.6 y 4.15% del ingreso nacional frente a 56.3 y 56.5% de los quintiles más ricos, respectivamente. Un cuadro similar se reproducía en todos los otros países del subcontinente.

Aún más indicativo de las necesidades insatisfechas de amplios sectores de la población es el índice de pobreza elaborado por el laboratorio Ethos de políticas públicas en la ciudad de México, similar al IMP o índice multidimensional de pobreza elaborado por el PNUD de las Naciones Unidas en cooperación con la Iniciativa de

Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford. El índice Ethos discrimina entre pobreza de hogares, evaluada en función del ingreso por hogar; el nivel de educación del jefe de familia; la existencia de agua potable, el tipo de materiales de construcción de la casa; el material empleado para cocinar, y la existencia o no de energía eléctrica en la vivienda. A ese índice, la Fundación Ethos sumaba un índice de pobreza contextual, medido en función de la calidad de la salud pública, la seguridad pública, la efectividad institucional, la existencia de empleo, el imperio de la democracia y la situación de género. Con base en tales índices computados en 2011, se obtuvieron los siguientes coeficientes de pobreza en ocho países de la región.

**Cuadro 7.** Índice de pobreza de hogares y pobreza contextual

País	Índice de pobreza	Pobreza de hogares	Pobreza contextual
Chile	0.037	0.031	0.043
Brasil	0.080	0.092	0.068
México	0.082	0.077	0.086
Colombia	0.125	0.146	0.104
Perú	0.140	0.144	0.135
Venezuela	0.150	0.122	0.178
Ecuador	0.172	0.159	0.184
Bolivia	0.216	0.228	0.203

FUENTE: Fundación Ethos <[www.ethos.org.mx](http://www.ethos.org.mx)>.

Los indicadores pueden variar con el tiempo, como en el caso de Venezuela. Aun así, bajo el trasfondo de tales índices de pobreza y desigualdad en sectores amplios de la población que no cuentan con acceso a necesidades básicas, no es de extrañar que el clientelismo haya devenido por décadas en un fenómeno de amplia presencia en nuestra región.

Ante las políticas de ajuste y reestructuración macroeconómica, el clientelismo se puso nuevamente de manifiesto. La liberalización, la reducción de la intervención del Estado en favor de los mecanismos de mercado, la privatización de los servicios estatales y la restricción del poder sindical fragmentaron aún más a la socie-

dad e incrementaron la necesidad de buscar redes de apoyo y acceso selectivo a recursos y determinados servicios. Frente a esos parámetros, el clientelismo demostró ser altamente adaptable a los cambios de la lógica del mercado, las estrategias individuales y las consideraciones capitalistas, mientras que al mismo tiempo parece haber sido capaz de sintonizar la agenda de políticos dispuestos a favorecer a redes de apoyo y desentenderse de meros derechos universales. Al proyectarse como una herramienta política estratégica por los mediadores y agentes políticos, el clientelismo sigue siendo importante durante los periodos de renovación política y económica de las sociedades, como en Brasil, Argentina o México, no menos que en Rusia, Polonia, Hungría o Turquía.

La yuxtaposición de clientelismo y derechos humanos no es empero unidimensional, ya que existe una gran variación entre situaciones opresivas que afectaron los derechos individuales de quienes se vieron forzados a someterse a patrones, caciques, *coronéis* o gamonales autoritarios, y otras donde mediadores políticos han logrado acceso a recursos y servicios públicos a los que de otra manera la población no hubiera alcanzado. La idea de que el clientelismo se basa en consideraciones solo instrumentales, existiendo una tajante distinción entre ese fenómeno y proyectos colectivos o programáticos es una quimera que solo quienes piensan en términos de categorías abstractas pueden sostener. Por otra parte, indiquemos desde ahora que el clientelismo no implica un acceso igualitario y abierto a las vías de acceso al poder y a los recursos públicos, por lo cual su relación con los derechos humanos es compleja.

Definamos ante todo lo que se entiende por clientelismo. El clientelismo implica relaciones no simétricas, pero mutuamente beneficiosas de poder y de intercambio, un *quid pro quo* no universalista entre individuos o grupos de desigual nivel socioeconómico o poder político. El grado de desigualdad en las posiciones de quienes se vinculan a esta relación asimétrica puede variar de un caso a otro y disminuye a medida que los sistemas políticos se democratizan y los recursos son más ampliamente distribuidos. Sin embar-

go, más allá de estas variaciones, todas las relaciones clientelistas operan un acceso mediado y selectivo a recursos y mercados del que otros están normalmente excluidos. Viajando por los alrededores de San Salvador en un atardecer en diciembre de 2006, observé con asombro desde la carretera un pueblo iluminado al estar conectado con la red de electricidad y otro pueblo vecino sumido en un completo apagón. Mi interlocutor sugirió que la diferencia era producto del distinto acceso político con que contaban las dos poblaciones. Fuere cierto o no en el caso concreto, mi interlocutor presumía informarme sobre cómo funcionaba el sistema: mediante conexiones que operan un *acceso mediado y selectivo* a recursos y servicios que teóricamente deberían ser de acceso universal.

En el clientelismo, dicho acceso mediado a los recursos y los mercados está supeditado a cierto grado de dependencia de las decisiones de otros. Los que tienen el control de las vías de acceso a los bienes, servicios y oportunidades (como un empleo o una beca) pueden proporcionar un acceso selectivo o colocarse a sí mismos o a sus partidarios en posiciones desde las cuales pueden desviar tales recursos y servicios a su favor. Se espera que las personas asociadas contraigan un compromiso con sus benefactores, ya sea apoyándolos políticamente, por ejemplo, al trabajar por ellos en contiendas electorales o de otra forma, tal como contribuir al prestigio y la reputación de un ‘padrino’. Lo que viene primero, los servicios o las “condecoraciones al mérito”, es irrelevante una vez que se establece una relación continua, con un balance abierto de intercambio en el que las tensiones propias de una relación jerárquica son contenidas dentro de estrategias complementarias de avance social y político y mediante la gestión de acceso a recursos y posiciones de poder.

Esta desigual complementariedad de estrategias llevó al historiador Richard Graham a caracterizar el clientelismo como un conjunto de acciones basado en el principio de “tomar allí, dar aquí”; vale decir, tanto quien domina la relación o sirve de mediador o *broker* (v. gr. los ‘punteros’), como quien lo apoya y depende de él/ella obtiene un beneficio, pero en planos y niveles diferentes. Esta

complementariedad es clave para el establecimiento y la continuidad relativa de articulaciones clientelistas específicas, ya que permite a quienes dominan las redes y a sus 'clientes' beneficiarse del apoyo de los demás, ya que se manejan en niveles paralelos y a veces muy diferentes de articulación política, social y administrativa.

En la esfera política, el clientelismo se asocia con el uso particularista de los recursos públicos y de la arena electoral, e implica la suma de votos y apoyo dado a cambio de promesas de acceso selectivo a puestos de trabajo y otros beneficios que podrían ser distribuidos como favores una vez que quienes disputan el poder accedan a tales posiciones. Puede llegar a ser una estrategia útil para ganar elecciones y construir apoyo político, por ejemplo, en la forma de lograr mayorías en el Congreso, mediante la apertura selectiva de fondos públicos para apoyar a seguidores políticos y sus asociados o aceptar a miembros de la red como personal en dependencias y organismos estatales. Como tal, es una estrategia de movilización política parcial y selectiva, que se diferencia de los modelos políticos más universales como son las plataformas programáticas o la movilización política motivada por el historial demostrado por los candidatos en su desempeño anterior. Cuanto más personalizado y menos estructurado a nivel formal sea el clientelismo, más se asemeja a los grupos de interés y presión que operan influencia política y usan técnicas de cabildeo adaptadas a un contexto democrático. Clave para entender las decisiones de la ciudadanía es recordar que no se debe confundir el control clientelista con una situación de mercado monopolista. Característicamente, la mayoría de las formas contemporáneas de control clientelista no son monopólicas sino más bien situaciones frágiles, debido a las presiones ejercidas por las fuerzas políticas que operan en estructuras competitivas y donde ya prima el acceso generalizado a la información y la creación de sistemas de seguimiento de las decisiones administrativas. Al ser una práctica política, el clientelismo está profundamente marcado por los códigos de significación de los diferentes sistemas políticos y administrativos y la cultura cotidiana. Así que debemos preguntarnos qué

podemos aprender en este sentido de las experiencias recientes con el clientelismo en América Latina.

Los estudios de clientelismo llevan a reflexionar sobre las deficiencias de la democracia representativa en América Latina, en especial en relación con los derechos sociales o de ‘tercera generación’. En verdad, a partir de la última ola de transiciones a la democracia en la región en los años 1980 y 1990, el sistema ha funcionado con correcciones a partir de protestas populares, destituciones presidenciales y golpes contra el Ejecutivo manejado por las otras ramas del poder como en Honduras y en Paraguay en 2009 y 2012, respectivamente. Pero, con algunas excepciones notables, como Uruguay o Costa Rica, las encuestas de opinión pública han rastreado consistentemente altos niveles de desencanto y la falta de confianza de los ciudadanos hacia los partidos tradicionales y la política electoral. Muchos en América Latina se han preguntado si la democracia representativa es la forma más eficaz de gobernabilidad, de servicio público y de rendición de cuentas.

Particularmente perjudicial en la década de 1990 fue la adopción de políticas neoliberales de ajuste estructural, de privatización y retracción del Estado, que crearon desempleo, encarecieron los servicios públicos y produjeron desencanto, generando la protesta masiva y una búsqueda de formas alternativas de democracia en la región. Esas políticas parecían cobrar sentido desde la perspectiva de la toma de decisiones por la situación catastrófica de la “década perdida” de los años 1980, cuando las economías fueron asediadas por la profundización de la deuda externa, la inflación y la recesión económica. Sin embargo, las políticas neoliberales fueron implementadas con enormes costos sociales, el aumento del desempleo, la marginalidad y la ampliación de las brechas socioeconómicas. A menudo asociado con la reacción en contra de los costos sociales de muchas de esas políticas, hubo un viraje político sustancial en las dos décadas siguientes, como en Venezuela, Bolivia o México, y se adoptaron nuevas formas de democracia participativa y procedimientos de democracia directa como las iniciativas ciudadanas y

los referendos que parecen haber contribuido a reducir la apatía pública y la insatisfacción con la política y los políticos, y tal vez alentar el crecimiento de cierta participación comprometida en la vida pública.

El clientelismo puede ser resentido, criticado y opuesto por fuerzas sociales y coaliciones que desean reducir su presencia junto al universalismo burocrático y la racionalidad del mercado, pero también se ha encontrado que los sectores que se benefician de la mediación y el mecenazgo clientelista los ven como una vía pragmática, útil para avanzar en ámbitos sociales, económicos y políticos competitivos. De hecho, en el montaje clientelista, incluso aquellos que se benefician del patrocinio pueden criticarlo en términos de los principios formales como la imparcialidad y el universalismo, a pesar de que relegan la posición de principio al reino de los ideales incumplidos, a un 'mundo de ensueño'. Ello puede explicar el florecimiento o renacer de redes clientelares en marcos democráticos de creciente competición política. Brasil ilustra vaivenes de "de-clientelización" y "re-clientelización" junto con la transición y democratización, por lo cual es un caso relevante de seguimiento de situaciones clientelistas que se alejan de las hipótesis desarrollistas y evolucionistas que querrían predecir su total erradicación. Por ejemplo, recientes estudios sobre el noreste brasileño muestran que el PT brasileño dedicó grandes esfuerzos organizativos al nivel local durante la década de los años 2000 para vencer los dominios clientelistas de políticos conservadores, ligándose al prestigio de entonces del presidente Lula pero también haciendo uso de promesas de acceso a recursos estatales y servicios, posiciones en los cientos de locales partidarios, fondos derivados a espacios radiales y televisivos, y aun distribuyendo beneficios selectivos en municipios donde sus candidatos resultaron elegidos. Desde la perspectiva de las fuerzas políticas, la experiencia ha llevado a los candidatos a creer en la eficacia de las estrategias clientelares para asociar a punteros y movilizar a los votantes en mítines y en las elecciones. En América Latina nos encontramos con esta estrategia de desarrollo, tanto

entre los políticos anclados a la derecha del espectro político como ha sido Joaquín Lavín de la UDI en Chile o los políticos de izquierda del PRD en México y sus vínculos clientelares con los líderes de las organizaciones sociales.

Las democracias dejan espacio y crean nuevas oportunidades para la articulación política, la negociación y el posicionamiento público. Además, el descenso de la movilización ideológica y las nuevas políticas de identidad pueden proporcionar un terreno favorable para la articulación clientelista. En este sentido, no hay contradicción entre la política personalizada de acceso a mercados y recursos y una política de identidad colectiva. Son ilustrativos los estudios realizados por Pablo José Torres y Javier Auyero sobre las movilizaciones de mediadores y seguidores de base en Argentina. Analizando las experiencias de vida de los habitantes de barrios populares, han mostrado cómo las articulaciones clientelistas y de resolución de problemas cotidianos se sustentan simbólicamente y emotivamente en la memoria del primer peronismo. Para los residentes de los barrios de chabolas, la mediación política personalizada es un medio entre otros para acceder y satisfacer las necesidades agudas de subsistencia. Otros medios incluyen salarios que son extremadamente bajos o de media jornada, las redes de reciprocidad, la caridad de la Iglesia y las actividades subterráneas, como el tráfico de drogas, el robo o el crimen. En consecuencia, la distribución de recursos materiales es una condición necesaria, pero en sí misma insuficiente para el buen funcionamiento del enlace clientelista. Los beneficios materiales distribuidos por actos de dar y acciones de los punteros o mediadores locales se pueden insertar en compromisos de más largo plazo, como cuando en algunos de los bastiones del peronismo en barrios de la provincia de Buenos Aires, esas relaciones se han imbuido en una mitología populista y en el panteón de héroes, santos y, ante todo, la figura de Evita. Por esa razón, las propias redes se han convertido en legítimas independientemente de un mediador específico y la búsqueda de acceso se conecta íntimamente a una búsqueda de reconocimiento social y político más amplio.

Debemos recordar que el clientelismo sigue siendo un sistema frágil, sometido a la presión de fuerzas sociales y políticas comprometidas con otras formas de articulación, así como abierto a las estrategias de rebelión y de los ataques de quienes compiten por medio de redes políticas opuestas. Por lo tanto, es importante hacer hincapié en que los acuerdos clientelares se establecen con frecuencia como un mecanismo no exclusivo, como una estrategia entre muchas otras para hacer frente a situaciones existenciales, en el entendimiento de que “algunos favores pagan y otros no”. Del mismo modo, no es intrascendente que los compromisos están incrustados en expresiones de ‘cumplir con la palabra dada’; de no ‘fallar a una promesa’; de integridad; de ‘no abusar de los contactos’; en fin, de sustentar el honor personal y la imagen de uno frente a quienes pueden juzgarlo públicamente. Quien intente socavar el clientelismo debe contemplar no sólo un cambio en las reglas formales del juego sino la imperiosa necesidad de confrontar el bagaje cultural que lo sustenta y refuerza en la cotidianidad.

El clientelismo es un fenómeno contradictorio que afecta la autonomía de las personas. Su carácter contradictorio deriva de que relaciones jerárquicas son asumidas casi voluntariamente por quienes piensan acceder de tal forma a recursos que la red clientelista logra controlar; del hecho de que el acceso a favores y recursos es selectivo y desigual pero se afirma por beneficiar tanto a quien domina la relación como a quienes lo apoyan, aunque ambos se muevan a distintos niveles de articulación; de ser una red que, a nivel discursivo, a menudo se disfraza de ser una relación de amistad; y de que la estructura se mantiene mientras existen expectativas de ganancia mediata, a diferencia de operaciones inmediatas de dinero. Suponer que tales mediaciones desaparecerán de forma natural sería ilusorio, al menos mientras no se operen transformaciones tanto a nivel de procedimientos administrativos, y que exista voluntad política de generar normas que eleven el valor de la imparcialidad, la responsabilidad ética de la función pública y el *ethos* de servicio generalizado en lugar del abuso particularista, la ambición de po-

der y una ética que justifica el uso de cualquier medio en consecución de ganancias personales.

Cabe preguntarse si el clientelismo transgrede los límites reales o percibidos de la influencia política legítima, violando los principios de meritocracia y la competencia en la contratación de la administración pública y la promoción de los funcionarios. Todo sistema político, por más democrático y transparente que sea, requiere la existencia de ciertas posiciones de confianza, a fin de que los representantes electos puedan llevar a cabo la agenda de gobierno. Los principios meritocráticos necesitan, pues, reconciliarse con una lógica política, en particular tomando en cuenta entre otros condicionamientos las coaliciones pluralistas o multiétnicas que puedan sustentar un mandato de gobierno. El problema no es sólo la entrada al servicio público o la promoción de personas no calificadas en la administración pública. En la política contemporánea, la mayoría de las mediaciones clientelistas operan por encima del cumplimiento de los requisitos mínimos de capacidad para el ingreso a la administración pública. La cuestión no es ni meramente el peligro de ineficacia institucional debido a los cambios de personal, que pueden tener un efecto devastador en la continuidad operativa y la memoria institucional. Un entorno clientelista dificulta el aprendizaje institucional y la sedimentación, ya que puede generar altas tasas de rotación de personal. Sin embargo, cabe resaltar que el nombramiento 'a dedo' no conduce necesariamente a una mayor tasa de rotación de personal que otras estructuras institucionales, como por ejemplo el acceso a puestos de trabajo por acuerdos de coalición o representación proporcional. Sin embargo, tornando nuestra mirada en forma comparativa, se percibe que en América Latina los enlaces y conexiones han ampliado la gama de discreción desempeñada por quienes accedieron a la administración pública por medio de mediación clientelista. En nuestros países el sistema ha dado muchas veces lugar al microdespotismo y la arbitrariedad personal. Más allá de esas consecuencias institucionales, por importantes que sean, la cuestión de principio para evaluar las impli-

caciones es si el clientelismo afecta los principios de la democracia constitucional moderna, por ejemplo, deslizándose imperceptivamente hacia lo que podría definirse como una ‘corrupción sistémica’, truncando la confianza institucional y paralizando la confianza en el sistema político y en los proyectos que de otro modo podrían empoderar a los ciudadanos. La línea que define cómo evaluar el fenómeno que nos atañe y su impacto sobre el ámbito de los derechos humanos parece estar determinada por su centralidad o presencia accesoria, a su vez dependiente de la efectividad de los mecanismos institucionales mediante los cuales los ciudadanos pueden presionar por sus derechos y beneficios en términos de un ‘interés general’ por sobre situaciones de discriminación institucional. La pregunta deriva en si en nuestra región funcionan sistemas públicos imparciales; si existe regulación de calidad al seleccionar servidores públicos; si se han adoptado controles sobre la recaudación de fondos partidarios; si las protecciones constitucionales de derechos ciudadanos son efectivas; si se aplica la regulación estatal no partidista sobre todo en prácticas de auditoría; si la lucha contra la corrupción es algo más que un artificio para hostigar a competidores; en fin, si existen sinceros esfuerzos por eliminar la discriminación institucional y promover una rendición pública de cuentas. Además, para empoderar a los ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos es necesario que las vías de información se abran plenamente, incluso cuando las mediaciones clientelistas sigan existiendo como una vía pragmática adoptada en ciertos sectores, regiones y estratos afectados por las desigualdades socioeconómicas, educativas y políticas que las democracias latinoamericanas han seguido exhibiendo a lo largo del siglo xx y comienzos del xxi.

Otro aspecto en muchos sentidos mucho más problemático en torno a enclaves de privilegio nos remite a la relación entre los mercados libres y la política de los derechos humanos, en torno a la actuación de los fondos de inversionistas conocidos en América Latina como fondos buitres y la deuda externa de países como Argentina, Perú o Panamá. Esos son fondos de inversión que han compra-

do deuda externa de los acreedores originales de países que, a raíz de severas crisis económicas, no han pagado los bonos y empréstitos que emitieron o adquirieron, por falta de recursos. Comprando tal deuda a precios reducidos, muy por debajo de la deuda nominal, firmando con los acreedores originarios contratos que estipulan que los futuros desacuerdos entre ellos y los países deudores deberán dirimirse en Estados Unidos u otros países centrales donde la justicia tiende a favorecer a los acreedores, y rehusándose a negociar la deuda, esos fondos tienden a exigir no solamente la deuda con intereses sino también penalidades y gastos judiciales. Ello aumenta de 3 a 20 veces la suma que invirtieron en la adquisición de la deuda. No bien la economía de un país deudor parece despegar, los fondos buitres se abalanzan a cobrar la deuda. Por ejemplo, en el caso de Perú, la empresa Elliott Associates L.P. compró una deuda de 20.7 millones de dólares del estado peruano en 11.4 millones y en el año 2000 logró que por medio de un juicio se le adjudicaran 58 millones de dólares. El FMI estima que, en el ámbito global, en algunos casos las demandas de esos fondos de inversión llegan a representar 12 a 13% del PIB de los países deudores, cercenando la capacidad de los estados de usar tales recursos para ampliar los derechos sociales, económicos y culturales de sus ciudadanos.

Tras fracasar en el marco judicial norteamericano frente a los fondos buitres, Argentina, bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner decidió recurrir a las Naciones Unidas para plantear el problema en términos de derechos humanos. Mientras la ONU ha elaborado principios no vinculantes sobre negocios y derechos humanos, el recurso presentado por aquel país inició en febrero de 2016 un proceso de indagación e investigación en el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. El proceso fue apoyado, además de Argentina, por El Salvador y Venezuela, por la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, el Centro de Estudios Legales y Sociales, así como por Filipinas, Mauricio, el ombudsman portugués, la Comisión de Derechos Humanos de Grecia y el Centre Europe-Tiers Monde. Los países euro-

peos y Estados Unidos han preferido ignorar las sesiones del Comité Asesor, después de haber fallado en prevenir su trabajo. En forma paralela, Ecuador ha intentado mover adelante un pacto vinculante sobre negocios y derechos humanos en la ONU, hasta ahora sin resultados. El tema es de crucial importancia no solamente para los países deudores latinoamericanos, siendo uno de los ‘huecos negros’ de la relación entre intereses financieros, enclaves de privilegio, estados en deuda que a raíz de las infladas demandas de los fondos buitres no logran responder plenamente a las necesidades en ámbitos relativos a los derechos sociales, económicos y culturales de sus ciudadanos.

#### MOVILIDADES FORZADAS, DISCRIMINACIÓN Y XENOFOBIA

En mayor o menor medida, todos los países latinoamericanos han enfrentado desafíos inherentes al respeto de los derechos de extranjeros como consecuencia del traslado de habitantes de un país a otro, en especial de aquellos que cruzan fronteras como resultado de movilizaciones forzadas, bajo condiciones de represión política, contracción económica y marginación, desastres naturales, así como situaciones de violencia, crimen organizado, delincuencia e inseguridad personal. A lo largo del tiempo, situaciones tales han generado dinámicas de migración y exilio que se han proyectado en el tiempo y han perdurado incluso bajo democracia, cuando ya se dejó atrás el módulo operativo del terrorismo de Estado. Tales dinámicas han sido conducentes a la formación de diásporas en el subcontinente y recreado nuevos desafíos frente a distintas formas de discriminación y actitudes xenofóbicas de quienes se desplazan fuera de su territorio nacional.

Históricamente, los países de menor densidad demográfica —como Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica o Brasil— buscaron atraer a migrantes, en particular en la era del aluvión migratorio de las últimas décadas del siglo XIX y primer cuarto del XX. Pero aun en

esos países primaban expectativas de uniformidad nacional, que ante todo discriminaban contra sectores indígenas y gente de color y que con el tiempo se desplazarían a otros ‘indeseables’. En Costa Rica, por ejemplo, la representación de la nación costarricense no incluía a los indígenas, vistos como ajenos por su aspecto fenotípico y su cultura a la imagen ideal de población blanca; pero, además, la Ley de Bases y Colonización (1862) expresamente detallaba que “no se permitirá la colonización de razas africanas y chinas”. Al construirse la red ferroviaria, hubo empresarios —como M. Keith— que, al solicitar traer trabajadores de color a las obras, se comprometieron ante las autoridades a que no se les permitiría establecer contactos con ‘la gente de aquí’. De manera similar, hasta 1949 no se reconoció derechos de ciudadanía a los descendientes de los inmigrantes afroantillanos que llegaron como fuerza de trabajo.

En general, la migración generó un cúmulo de tensiones relacionadas con las imágenes de cuáles serían los contingentes humanos que podrían asimilarse rápidamente y con las actitudes por tiempos xenófobas de sectores de la población local. Al mismo tiempo, las condiciones de mayor participación política, movilización popular y presiones en torno a la política, ya presentes en el siglo XIX, pero acrecentadas en el XX, generaron una masificación del exilio y flujo de refugiados, que agudizó la necesidad de regular la concesión de asilo y ya, en las postrimerías del siglo, adoptar las normativas internacionales sobre los refugiados. Comencemos por analizar este segundo punto, para después pasar a analizar los desafíos generados por la radicación de las diásporas migratorias en América Latina.

Sobre la práctica de conceder asilo a perseguidos políticos, en todo el mundo, la Revolución francesa constituyó un parteaguas en la era moderna. Cuando la Revolución proclamó ‘Los derechos del hombre y el ciudadano’, reconoció la resistencia a la opresión como un derecho natural imprescriptible y, al hacerlo, tácitamente echó los cimientos para el desarrollo de la persecución política como una categoría por sí misma, que funge como base del concepto moderno

del asilo político. La figura de asilo político pronto se volvió objeto de interpretación jurídica y de legislación, mientras se le reconocía a medida que avanzaban los procesos de democratización. A fines del siglo XIX y principios del XX hubo una excepción a esa tendencia en el caso de los anarquistas y sus métodos de lucha violenta contra el aparato de los Estados. Incluso aquellos Estados que reconocían el derecho de asilo no estaban dispuestos a recibir a individuos involucrados en actividades de violencia proactiva en sus territorios, a no ser que ellos fueran los enemigos de sus enemigos.

En América se comenzó a debatir el asilo político en el contexto de la inestabilidad política que generaba exclusión y exilio en todas las naciones hermanas. Por otro lado, las políticas de destierro podían verse obstaculizadas por las dificultades de transporte y comunicación, incluso entre países vecinos. Además, quienes detentaban el poder podían usar el otorgamiento de asilo como un medio de acoso de sus enemigos políticos en los países vecinos. Y aun cuando se sintieran renuentes a conceder asilo a “alborotadores” de los países vecinos, no podían ignorar que, con el tiempo, ellos mismos podrían necesitar ese mecanismo si un golpe de Estado les arrebatara el poder. En consecuencia, el tema se volvió foco de atención en las negociaciones y cumbres regionales, llegando a elaborar acuerdos y pactos al respecto. En 1867, representantes diplomáticos de varios Estados reunidos en Lima discutieron la problemática del asilo diplomático sin llegar a un acuerdo. El primer documento sobre la figura legal del asilo fue emitido durante el primer Congreso Sudamericano sobre Derecho Internacional Privado, celebrado en Montevideo en 1889. Posteriormente, en diciembre de 1907, los representantes de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador firmaron un Tratado de Paz y Amistad en Washington, con el propósito de prevenir inestabilidad en América Central. Las partes contratantes asumieron el compromiso de no permitir que los emigrados políticos “residieran en los departamentos fronterizos a los países cuya paz pudiesen perturbar”. En 1911, en un congreso llevado a cabo en Caracas, los países andinos

llegaron a un acuerdo en torno a la extradición. Los países centroamericanos llegaron a un acuerdo paralelo en 1934, en Guatemala. En La Habana en 1928, en Montevideo en 1933 y en Caracas en 1954, el alcance del derecho de asilo se amplió aún más, al firmarse tratados interamericanos sobre asilo y refugio político. El tratado de 1928 negaba el derecho de asilo a los delincuentes comunes, y el tratado de 1933 definía con claridad el marco legal del asilo político. La mayor parte de las naciones americanas se adhirieron al tratado y lo ratificaron, con la excepción de Venezuela, Bolivia y Estados Unidos. En 1939, estos pactos convergieron en un tratado regional más integral, acordado en Montevideo por los países de la región.

En marzo de 1954 se suscribe una Convención sobre asilo político en la X Conferencia Interamericana. En su artículo 1 declaraba que “todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno”. De este modo se reflejaba el consenso al que se llegó durante el periodo de entreguerras en Europa y a nivel global sobre la percepción del asilo como una prerrogativa del Estado, a ser otorgado por los Estados al evaluar cada caso, tomando en consideración la gravedad y naturaleza del delito político cometido. En tanto que los tratados de 1928 y 1933 lidiaron con el asilo principalmente en términos diplomáticos, el de 1954 atendía, de manera simultánea, su aspecto territorial. El Congreso de Caracas trataba este aspecto explícitamente al seguir el caso de Víctor Raúl Haya de la Torre, fundador de Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en Perú. Haya de la Torre había tenido ya varias experiencias de exilio. Aquella no era la primera vez que se le perseguía a él y a su movimiento. Había fundado el APRA en 1924, mientras estuvo exiliado en México; cuando volvió en 1931 para hacer campaña por la presidencia, se le puso en prisión durante 15 meses. Fue entonces cuando se proscribió al APRA hasta 1934, y una vez más de 1935 a 1945. Cuando se proscribió nuevamente al mo-

vimiento en 1948, Haya de la Torre se refugió en la Embajada colombiana en Lima, donde se vio obligado a permanecer durante cinco años como asilado diplomático por la renuencia de Perú a permitirle salir del país. Tanto Colombia como Perú llevaron el caso a la Corte Internacional de Justicia, que reconoció en un fallo de noviembre de 1950 que se le había otorgado protección de manera impropia. Sin embargo, cuando Perú solicitó a la Corte que ordenara a Colombia que Haya de la Torre fuera entregado a las autoridades peruanas, la Corte resolvió en junio de 1951 que, aunque Perú tenía derecho a exigir el cese del asilo, Colombia no tenía obligación de entregarlo, ya que esa medida “sería contraria a la tradición latinoamericana sobre el asilo, tradición según la cual un refugiado político no debe ser entregado”. Según la Convención de La Habana, el asilo diplomático, medida provisional para la protección temporal de los ofensores políticos, debe terminarse tan pronto como sea posible. No obstante, la Convención no responde por completo a la cuestión de cómo debe ponerse fin al asilo diplomático. Respecto a las personas culpables de delitos comunes, se reconoce de manera expresa que deben ser entregadas a las autoridades locales. En el caso de ofensas políticas, se prescribe el otorgamiento de un salvoconducto que permita que quien se refugie en una embajada pueda salir del país. Pero un salvoconducto sólo puede exigirse si el asilo se ha concedido y mantenido de manera regular, y si el Estado territorial ha requerido que se expulse al refugiado del país. La Corte optó por eludir dictar una solución práctica, contentándose con sugerir que Colombia y Perú buscaran algún acuerdo con base en “las consideraciones de cortesía y buena vecindad que, en materia de asilo, siempre han ocupado un lugar prominente en las relaciones entre las repúblicas de América Latina”. No fue sino hasta 1954 cuando el gobierno peruano finalmente concedió un salvoconducto a Haya de la Torre, después de años de amargas denuncias de los liberales de todo el hemisferio occidental, y de que el caso se hubiera presentado ante la Corte Internacional de Justicia en 1950 y 1951. Los países latinoamericanos también habían dis-

cutido el asilo territorial, incluso antes de que el tema alcanzara relevancia global después de la segunda Guerra Mundial. En la arena internacional, la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1949, marcó la difusión más generalizada de la preocupación por identificar el problema y tratarlo en el marco de la asistencia a los refugiados. Según el estatuto del ACNUR, aun cuando se tomaran en consideración las circunstancias históricas concretas, un refugiado político es cualquier persona que “debido a un temor bien fundamentado de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad u opinión política se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede, o debido a tales temores o por razones distintas de su conveniencia personal, no desea permanecer bajo la protección de ese país; o quien, por no tener nacionalidad y encontrarse fuera del país de su residencia habitual previa, no puede, o debido a temores o por razones distintas de su conveniencia personal, no desea retornar”.

En la década de los años 1960, después del principio de la llegada masiva de refugiados políticos cubanos a Estados Unidos y la movilidad forzada de haitianos, paraguayos, bolivianos, dominicanos, nicaragüenses y hondureños, la CIDH emitió un informe en el que reconoció que la salida de los refugiados de sus países de origen creaba una gran presión sobre los posibles países de recepción y amenazaba con modificar las perspectivas tradicionales sobre refugiados y exiliados. Al mismo tiempo, las normas que emanaban de los foros internacionales se volvieron cada vez más vinculantes. Con la adopción de la Declaración sobre el Asilo Territorial por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1967, entró en vigor el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ya que la Declaración reconocía que la concesión de asilo por un Estado “es un acto pacífico y humanitario, que, como tal, no puede ser considerado inamistoso por ningún otro Estado”.

El proceso de formalización de estas disposiciones avanzó aún más en las décadas de los años 1980 y 1990, en especial debido al

incremento masivo en el número de refugiados. Ello se verificó sobre todo en el caso de México, país al que arribaron varios cientos de miles de centroamericanos en busca de refugio, huyendo de la ola de conflictos armados que desestabilizó a Centroamérica a fines de los años 1970 y principios de 1980. Las guerras civiles en Nicaragua y en El Salvador, así como las enormes operaciones de contrainsurgencia del ejército de Guatemala, crearon un flujo de refugiados sin precedente. Por primera vez México enfrentó una crisis de esa naturaleza en su territorio. Los salvadoreños conformaban el grupo más grande de transterrados, seguidos de los guatemaltecos y los nicaragüenses. A fines de los años 1980 se calculaba que la cantidad de refugiados que vivían en México era de cuando menos medio millón. Sin embargo, sólo 46 600 habían recibido ayuda del ACNUR hasta 1987. A partir de 1983, el gobierno de México dejó de reconocer a los salvadoreños como refugiados. Las autoridades sostuvieron que los salvadoreños eran migrantes económicos y se rehusaron a concederles asilo o a legalizar su presencia en México de cualquier otra manera. Si se les capturaba, los salvadoreños debían mostrar prueba de tener empleo o enfrentar la deportación. Aunque los salvadoreños eran, en general, gente joven con educación, parte de las clases medias urbanas, los funcionarios de gobierno los presentaban como una población problemática e indeseable. Los refugiados guatemaltecos debían hacer frente a obstáculos incluso mayores: se trataba de una población rural indígena que había sido objeto de políticas discriminatorias en su propio país, la mayoría eran analfabetas y carecían de medios económicos. Además, pese a que los guatemaltecos compartían un bagaje étnico común con los habitantes del sureste de México, muchos no hablaban español sino las lenguas nativas, hecho que podría reducir en gran medida su posibilidad de integración a ojos de las autoridades. En 1980, el gobierno de México había creado un organismo especial de intersecretarías, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, COMAR, para poder manejar el flujo masivo de refugiados. La COMAR propuso reconocer a la mayor parte de los refugiados

centroamericanos como asilados políticos, pero esa propuesta no fue aceptada. Las autoridades migratorias mexicanas definieron a la masa de refugiados centroamericanos como migrantes económicos, más que como víctimas de persecución política y pusieron en práctica una política de deportación y, en ocasiones, de asedio. Entre 1980 y 1982, se deportó cuando menos a 70 000 refugiados salvadoreños de México a Guatemala, o directamente a El Salvador. Algunos cálculos hablaban de más de 46 000 centroamericanos deportados anualmente a sus países de origen. Se han mencionado distintas razones para explicar la actitud restrictiva de México para con los refugiados centroamericanos, tales como la situación económica del país, la compleja relación con Estados Unidos y, por último, pero no de menor importancia, el temor del país a que las guerras centroamericanas se derramaran hacia su territorio, con el riesgo de volverse una víctima indirecta de la inestabilidad política en la región. En forma acorde, México buscó la pacificación de América Central, tanto para parar el flujo de refugiados como para facilitar el retorno de los que ya se habían asentado en su territorio.

Fue en ese periodo cuando, a partir del desplazamiento de los cientos de miles de refugiados en América Central, el ACNUR organizó cumbres latinoamericanas que reunieron a funcionarios de gobierno, agentes de las Naciones Unidas, expertos profesionistas y ONG, a discutir los problemas humanitarios y legales de los refugiados. Se llevaron así a cabo numerosas reuniones y cumbres interamericanas, empezando por un programa de cooperación entre la OEA y el ACNUR firmado en 1982, y una Declaración sobre Refugiados de 1984, que surgió de un encuentro en Cartagena sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá, respaldando el marco normativo para la protección de los refugiados en el continente americano. Ese marco, sancionado una vez más en la Declaración de San José de 1994, enfatiza el carácter humanitario y apolítico de su trato, el rechazo de la repatriación forzada, y la necesidad de reforzar la legalidad. El ACNUR, cuya misión ha sido ayudar a los refugiados a fines del siglo XX,

hace una distinción entre dos subgrupos de refugiados: los refugiados por estatuto y los desplazados. Entre los primeros se incluye a individuos que huyeron de su país debido a un fundado temor de ser objetos de persecución, en tanto que los desplazados son aquellos que se determina o presume que han migrado porque no cuentan con la protección del gobierno de su país de origen.

Como han subrayado los estudiosos de estos fenómenos, la recepción de quienes buscan asilo constituye una prerrogativa del país en cuyo territorio o sede diplomática se busca el asilo y no una prerrogativa del refugiado. De manera similar, el país anfitrión y los organismos internacionales como el ACNUR son los encargados de determinar la elegibilidad del estatus de refugiado. Por otra parte, las organizaciones internacionales han fundamentado su trabajo en diversos acuerdos multinacionales de protección a los exiliados y refugiados, que conceden el asilo en virtud del principio de *Non-refoulement* o “no devolución” dispuesto en el artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y el Artículo 22 (8) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según la primera, “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”. Se ha observado que en muchos casos los Estados también han aplicado este principio a quienes buscan asilo, lo que excede la expectativa de aquella norma, pero ha sido fundamental para evitar la deportación, aunque ese marco normativo no carece de contradicciones y tensiones. La mayor parte de quienes buscan asilo no corren suficiente peligro en sus países de origen como para concedérselo, pero están en demasiado peligro como para ser deportados y devueltos. Ello suele determinar que quienes buscan asilo son por lo general recibidos, aunque solo bajo un estatus temporario y derechos limitados. Otra tendencia de largo plazo ha sido incorporar en forma creciente la normativa internacional para los refugiados, lo que amplía el

rango del asilo político como característica de la normatividad regional, cuya forma original se enmarcaba desde el siglo XIX en la política de élites. Debido al carácter masivo y complejo de la problemática de asilo en especial en América Central, los marcos legales y normativos elaborados y respaldados en la región en las décadas de 1980 y 1990 han combinado cada vez más las categorías de refugiados, apátridas y asilados.

Un aspecto no menos agudo lo constituyó la radicación de minorías de latitudes lejanas. En el caso de minorías claramente distinguibles como los chinos, las distintas vicisitudes de la construcción de las nacionalidades y las relaciones internacionales e interétnicas los afectaron en forma especial a su arribo a las Américas. En Cuba lograron ser recibidos como aliados en la lucha por la independencia (1868-1898), aunque en épocas posteriores hubo desórdenes contra ellos. En Perú, los chinos fueron vistos como traidores a la causa peruana en la Guerra del Pacífico (1879-1883), sufriendo animosidad y odio fomentado entre las clases populares que en Lima quemaron y vandalizaron en 1909 locales chinos, o en otros sectores que organizaron boicots comerciales y apoyaron las restricciones migratorias que el gobierno impulsaría. También en México los inmigrantes chinos fueron presa fácil de vandalismo, ataques y masacres durante las eras revolucionaria y posrevolucionaria, con picos de violencia masiva sustentados por un nacionalismo por tiempos xenófobo, como durante la masacre de Torreón en 1911, donde bandas de fuerzas aliadas a Francisco Madero dejaron un saldo de 303 chinos muertos y daños extensivos a sus propiedades. En 1932 funcionaban en México 215 organizaciones antichinas. Por ley, las mujeres mexicanas que se casaran con extranjeros, en este caso prósperos comerciantes chinos, perderían la nacionalidad. En Sonora se llegó a prohibir tales matrimonios y se llevó a cabo una masiva deportación en 1931. Hacia 1940 solo quedaban unos 5 000 chinos en México y habían desaparecido por completo de los estados norteros. En contraste, en las décadas de los años 1920 y 1930 hubo cierta inclusión en Perú y Cuba, liderada por algunos intelectuales

y por descendientes de migrantes ya nacidos en ambos países. En el APRA peruano hubo quien simpatizaba con los chinos. Asimismo, el cubano Fernando Ortiz contemplaba en 1940 la idea de incorporar a quienes tenían ascendencia asiática junto con los descendientes de europeos y africanos, en un proceso de transculturación. La violencia desatada por la ocupación japonesa de China creó sentimientos de solidaridad que a partir de la posguerra permitieron una nueva aproximación y reconocimiento de la contribución de aquellos inmigrantes a la trama social y económica de Cuba. Sin embargo, el cambio radical de estructura socioeconómica de la Cuba revolucionaria llevó a los chinos —muchos de ellos comerciantes del barrio chino de La Habana, el mayor de América Latina en los años 1940— a dejar la isla, restando sólo 150 chinos nativos en la actualidad. En México, hasta los años 1960 aquellos que habían sido deportados continuaron presionando hasta lograr su repatriación, volviendo muchos de ellos a México junto con sus familias, sumándose a otras olas de inmigración que han continuado llegando, entre ellas desde el continente asiático. El auge económico de los ‘tigres asiáticos’ y China ha modificado actitudes, aunque sin superar por completo los sentimientos ambiguos de ciertos sectores sociales y políticos respecto de la adaptabilidad de las nuevas olas de inmigrantes asiáticos en las sociedades latinoamericanas. Un caso adicional es el de los descendientes de japoneses en Brasil, donde conforman un conglomerado de un millón y medio de habitantes. Un estudio de Jeff Lesser destaca la dualidad con que fueron conceptuados por otros brasileños en el siglo xx. En una primera fase, debieron soportar los efectos de la xenofobia dirigida contra quienes parecían ser radicalmente diferentes. Pero, a partir del ascenso meteórico de la economía japonesa en la segunda posguerra y de la concentración de muchos de ellos en el pujante estado de São Paulo, su laboriosidad los identificó como un modelo superior de ‘brasilianidad’, foco de admiración para todos los ciudadanos del país.

El desafío de visiones prejuiciosas y xenófobas no se ha limitado en América Latina a cuestiones de gran distancia fenotípica y

racial. Aunque se han dejado atrás las limitaciones y restricciones migratorias de los años 1930-1940 a la entrada de “indeseables” —evidentes en la indiferencia y renuencia de la mayoría de los Estados latinoamericanos a conceder visas a refugiados y apátridas judíos que buscaban desesperadamente emigrar y salvar así sus vidas ante el avance de la barbarie nazi— y la era de terrorismo de Estado, violencia revolucionaria y violencia contrainsurgente en los decenios de 1960 a 1980, la movilidad forzada de miles de habitantes en las Américas se sigue proyectando en la actualidad. Por un lado, se ha abierto la porosidad de las fronteras como resultado de procesos de integración regional. Por el otro, la movilidad forzada se refuerza a partir de situaciones de exclusión y marginación, narcotráfico y criminalidad organizada, que afectan en particular a quienes carecen de recursos efectivos para sobrellevar el alto grado de inseguridad personal. Las presiones sobre sectores populares, comunidades de afrodescendientes y pueblos originarios, activistas sociales y actores políticos, sindicales, estudiantiles o religiosos ha empujado a muchos a desplazarse de sus hogares.

En forma acorde, se han desarrollado y recreado diásporas de minorías nacionales y sectoriales en los distintos países del continente. Datos actualizados a 2000-2010, basados en información oficial de los países americanos, mostraban el siguiente cuadro de migración intrarregional en América Latina, con Colombia, Paraguay, Bolivia y Nicaragua al frente de los países de origen (cuadro 8).

A esos países se sumaron en los últimos años números crecientes de venezolanos (dejando Venezuela de ser un país de acogida como lo era en 2000) y de haitianos. Ambos contingentes dejaron sus países a causa de crisis económicas o naturales. Argentina, Chile, Costa Rica, México y República Dominicana destacaban como países de acogida principalmente para bolivianos y paraguayos (Argentina), peruanos (Chile), nicaragüenses (Costa Rica), guatemaltecos, hondureños y salvadoreños (México) y haitianos (República Dominicana).

El alto número de migrantes intrarregionales ha recreado, pues, una serie de diásporas y comunidades minoritarias, que han sido

**Cuadro 8.** Migración intrarregional en América Latina (2000-2010)

<i>País de nacimiento</i>	<i>Número de migrantes 2000</i>	<i>Número de migrantes 2010</i>	<i>Crecimiento porcentual</i>
Argentina	100 877	123 303	22.2
Bolivia	256 928	390 831	52.1
Brasil	71 347	90 500	26.8
Chile	261 124	238 023	-8.8
Colombia	704 767	917 508	30.2
Costa Rica	9 423	10 612	12.6
Cuba	30 356	57 042	87.9
Ecuador	37 057	39 233	5.9
El Salvador	17 988	22 771	26.6
Guatemala	27 398	37 709	37.6
Honduras	8 472	16 454	94.2
México	23 325	29 299	25.6
Nicaragua	236 696	304 633	28.7
Panamá	14 536	15 881	9.3
Paraguay	357 173	596 828	67.1
Perú	159 081	247 829	55.8
Rep. Dominicana	23 257	26 771	15.1
Uruguay	37 057	39 233	5.9
El Salvador	149 212	148 446	-0.5
Venezuela	19 219	43 141	124.5
<b>Total</b>	<b>2 545 293</b>	<b>3 396 047</b>	<b>33.4</b>

FUENTE: Jorge Martínez Pizarro y Cristián Orrego Rivera, *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*, ONU: CEPAL y OIM, serie Población y Desarrollo 114, marzo de 2016, p. 16, cuadro basado en Proyecto IMILA del CELADE.

objeto de prejuicios, discriminación y aun criminalización, poniendo al descubierto una serie de desafíos a la institucionalidad y la convivencia cotidiana en los marcos multiculturales y plurinacionales que caracterizan a los distintos países. Ello, pues, como hemos analizado antes, por sobre las diferentes formas y ritmos de construcción de los estados latinoamericanos, la ciudadanía en todos los países ha implicado criterios jerárquicos de construcción y regulación de identidades colectivas y un proceso selectivo de inclusión y

exclusión en el acceso a la membresía, el imaginario y la representación nacional. Sin llegar al extremismo que Europa conoció en el siglo XX o a las explosiones de odio de décadas anteriores en América Latina, en la democracia siguen existiendo situaciones de tensión y xenofobia que no pueden ser ignoradas desde una perspectiva de derechos humanos. Por ejemplo, en Costa Rica, donde se ha celebrado la imagen de ser una democracia promotora de igualdad, el ser una nación 'blanca' se ha idealizado hasta el punto de que hasta 1949 el Estado no reconoció la ciudadanía de la población negra descendiente de los trabajadores que habían llegado a trabajar con la United Fruit Company. De igual forma, el Tribunal Constitucional de Costa Rica no reconoció a los indígenas como ciudadanos hasta 1993; sólo entonces se les concedió documentos nacionales de identidad, pero la ciudadanía recién adquirida no mejoró sus condiciones de vida ni su limitado acceso a los servicios públicos. Por otra parte, los costarricenses construyeron su imagen nacional en oposición y contrastante narrativa respecto de los nicaragüenses, incluso aquellos que residían en Costa Rica, quienes hasta recientes años han sido criminalizados, como los 'otros' internos y rechazados como 'inmigrantes no deseados', así como lo fueron otrora los chinos, árabes, judíos, turcos, armenios y otros grupos minoritarios. Desafíos similares siguen existiendo en el caso de minorías migrantes en muchos casos. Ilustremos tal dinámica con algunos notables ejemplos.

Un caso de seria preocupación ha sido el de hijos de migrantes y trabajadores haitianos, nacidos y radicados en la República Dominicana. Situaciones represivas y crisis económicas llevaron a miles de haitianos a cruzar la frontera en busca de fuentes de trabajo, inicialmente en las plantaciones y bateyes, en las de caña de azúcar, y progresivamente en otros sectores, mayormente en la economía informal. La proximidad geográfica entre ambos países tuvo un fuerte peso en la decisión de los haitianos de trasladarse al país vecino, una decisión reforzada por sus modestos recursos humanos y financieros, que les impidieron considerar a Francia como país de destino, a pesar de su mayor afinidad cultural. Históricamente, aunque

comparten la isla de Hispaniola, las sociedades de Haití y la República Dominicana se miran mutuamente con desconfianza y aún con desprecio y odio. En efecto, desde que invadieron la República Dominicana a principios del siglo XIX y la dominaron entre 1822 y 1844, los haitianos fueron vistos en ésta con animosidad. Pese a ello y a que hablaban una lengua distinta que los dominicanos, muchos haitianos se mudaron a este país cuando debieron abandonar su patria debido a la persecución política o por la falta de fuentes de trabajo. Es difícil saber cuántos de los haitianos desplazados lo hicieron debido a la inestabilidad política y cuántos debido a dificultades para subsistir económicamente, pero sin duda la elección del lugar reflejaba la facilidad del desplazamiento geográfico.

Se calcula que entre 250 000 y 500 000 haitianos se asentaron en la República Dominicana a lo largo del siglo XX, estableciendo familias y radicándose en forma permanente. Un número menor se trasladó a Estados Unidos. Asimismo, para la mayoría Francia era un destino prohibitivo al que habían llegado sólo cerca de 4 500 haitianos hasta la década de 1980, según la Oficina Francesa para la Protección de los Refugiados y los Apátridas de aquel país. En contraposición a ese bajo número, según la estimación del Informe NACLA sobre las Américas, hacia 2012 vivían en la República Dominicana entre medio millón y un millón de haitianos, llegando a conformar alrededor de 12% de los habitantes del territorio nacional. Una gran parte de los haitianos había llegado originariamente para trabajar en las plantaciones de caña; otros habían migrado a raíz de desastres naturales y crisis políticas y económicas. En 1937, durante el gobierno de Leónidas Trujillo, unos 20 000 haitianos habían sido masacrados en forma violenta, como parte de una política de ‘depuración’ motivada por visiones racistas. En años posteriores no se registran situaciones similares, pero los resabios de animosidad, desconfianza y xenofobia contra los haitianos no han desaparecido aún a principios del siglo XXI. Durante la campaña electoral de 2008, distintos políticos pusieron en la agenda pública el argumento de que la economía dominicana podría florecer si el

país lograra expulsar a los haitianos que, al trabajar por bajos salarios, quitaban lugares de trabajo a los dominicanos. En tal atmósfera de animosidad, se promulga una reforma constitucional en 2010 por la cual se limita la ciudadanía a hijos de inmigrantes radicados legalmente en la República Dominicana, o que al menos uno de sus padres poseyera la ciudadanía dominicana.

En septiembre de 2013, la Corte Constitucional emitió un fallo confirmando la disposición constitucional y sancionándola en forma retroactiva para quienes hubieren nacido en territorio nacional entre 1929 y 2007, lo cual afectaría a varios cientos de miles de dominicanos nativos descendientes de haitianos, muchos de ellos hijos de familias de inmigrantes indocumentados. Se ignoraba el principio de haber nacido en territorio dominicano como base de la nacionalidad, pasando a supeditar el principio de *ius soli* al principio adicional de ser hijo de inmigrantes legalmente registrados en el país, algo inusual dado el carácter informal de la migración haitiana y la falencia de las agencias estatales en mantener un registro de las entradas migratorias de haitianos. Decenas de miles de individuos nacidos en la República Dominicana habrían de tornarse apátridas de esta forma y podrían ser deportados por la fuerza. Ante la protesta internacional, por iniciativa presidencial se promulgó en 2014 una Ley de Régimen Especial y Naturalización (Ley 169/14) que dejó abierta la opción para que los afectados presentaran un pedido de ‘regularización’ en caso de poseer documentación o declaraciones juradas y presentar pedidos de migración —una vez que se registraran como ‘extranjeros’, pero con la posibilidad de que una vez registrados legalmente, pudieran naturalizarse después de dos años de residencia— un procedimiento abierto a aquéllos cuyos padres no hubieren estado registrados legalmente en República Dominicana.

El oneroso y difícil proceso legal por falta de documentación o falta de recursos para contratar un abogado ha sido duramente criticado por organizaciones de derechos humanos y la comunidad internacional. Hasta junio de 2015, fecha límite para registrarse, lo ha-

bían hecho unos 290 000 residentes, habiéndosele reconocido la ciudadanía a unos 55 000, con otros 8 755 en trámite que habían logrado parar su posible deportación a Haití. Miles de individuos nacidos en la República Dominicana se transformarían así en apátridas viviendo clandestinamente o serían deportados al vecino país, cuya lengua desconocían y cuya identidad nacional no les era propia. Aunque el proceso de regularización de documentación es en sí una prerrogativa natural del Estado dominicano, ha habido informes de que el personal de las agencias encargadas de aplicarlo ha cometido toda clase de abusos al detener y deportar a miles de descendientes de haitianos, entrando a influir en sus decisiones la ancestral animosidad contra ellos propia de amplios sectores de la sociedad local.

Otro caso problemático ha sido el de los nicaragüenses, o como se los conoce popularmente, los ‘nicas’, en Costa Rica, que han sido objeto de prejuicios y se los ha criminalizado. En el año 2000 vivían en Costa Rica alrededor de 226 000 nicaragüenses, 6% de los habitantes, sumándose otros 100 000 en épocas de cosecha. Habiendo labrado una imagen de país singular, orgullosa de su identidad cultural y estilos de vida que la diferenciaban de la fragmentada Nicaragua y los otros países del istmo, enfrentando problemas como la inseguridad personal, el crimen, secuestros, la difusión de enfermedades o la crisis de los servicios públicos, los costarricenses proyectaron en décadas recientes los males hacia el ‘otro’ interno, responsabilizando de ellos a los ‘nicas’. Una dinámica migratoria paralela se ha registrado en Venezuela, donde hacia 2014 se estimaba que varios millones de colombianos estaban radicados en aquel país, entre ellos un millón y medio de indocumentados y unos 176 000 individuos con el estatus legal de refugiados. En 2015, muchos de esos colombianos debieron enfrentar una situación de apremio, cuando a raíz de las políticas del gobierno venezolano de subvencionar el precio de los productos básicos como leche, arroz, harina, fideos y jabón, se produjo un severo desabastecimiento y se profundizó la protesta social. El gobierno responsabilizó de ello a los

extranjeros, básicamente a los colombianos que cruzaban la frontera para gozar de los reducidos precios de esos productos en Venezuela, que son casi siete veces menores que los existentes en Colombia, donde los precios se fijan de acuerdo con las fluctuaciones de oferta y demanda. En realidad, se trata de una frontera de 2 219 km de largo, fácil de cruzar y que ha sido usada hace ya años por las guerrillas, los paramilitares, los narcotraficantes y, más recientemente, los contrabandistas que se abastecen en Venezuela de productos subvencionados y los introducen en zona fronteriza colombiana donde los venden a los precios de mercado. La distorsión de precios por intervención estatal venezolana generó así el fenómeno de desabastecimiento. Para solucionarlo, el gobierno venezolano intentó imponer controles por medio del uso del ejército y de la Guardia Nacional. Por diversas razones, pero sobre todo por la corrupción de la Guardia Nacional, el control del flujo 'ilegal' de las mercancías a través de la frontera ha resultado ineficaz, sólo efectivo en el caso de los pequeños usuarios y, en contraste, negociado en el caso de los grandes contrabandistas, que logran pasar gran parte de las mercancías dejando un porcentaje de ellas a quienes guardan la frontera. Surge así una situación insostenible que fuerza a los venezolanos a cruzar la frontera y adquirir los productos a precios reales en Colombia. La diferencia abismal de precios genera entonces decisiones estatales que afectan a aquellos colombianos que residen en Venezuela, impulsándolos a abandonar el país en el corto plazo en forma voluntaria si deseaban llevar consigo sus pertenencias, pues en caso contrario serían deportados sin ellas. Según las Naciones Unidas, a las dos semanas del cierre de la frontera en agosto de 2015 ya habían sido deportados por la fuerza 20 000 colombianos, que aportaron testimonios de uso de excesiva fuerza, abusos de todo tipo y completa falta de apoyo. La retórica de la solidaridad de 'Nuestra América' se había tornado vacía en este caso, cercenada por políticas de Estado inefectivas que han eventualmente afectado tanto a los venezolanos como a los colombianos de la zona de frontera. Sin embargo, a fines de 2017 y comienzos

de 2018, se había producido un desplazamiento inverso, de miles de venezolanos cruzando la frontera hacia Colombia, huyendo de la crisis económica y la dislocación urbana en Venezuela.

Otro caso de particular impacto es el de los paraguayos y bolivianos en Argentina. Existen indicaciones de que el sistema educativo ha integrado a miles de los hijos de estos migrantes, a tal punto que en la red de educación pública se han transformado en la mayoría del alumnado en ciertas localidades del país; asimismo, el sistema de salud pública no los ha soslayado; por último, a diferencia de recientes campañas electorales en Estados Unidos o países europeos, los candidatos presidenciales en Argentina han evitado movilizar a la ciudadanía con lemas racistas y llamados a la exclusión. Existen fuertes indicios de que la discriminación de la época de los años 1990 —cuando el proceso de contracción económica se tradujo en discursos xenófobos de políticos y dirigentes sindicales contra la inmigración limítrofe— ha cedido. En cierto sentido, el sentimiento panlatinoamericanista ha primado, mientras desde el aparato legal e institucional se han generado mecanismos de penalización de la discriminación. Existe hoy una preocupación formal estatal por los derechos del migrante. Por ejemplo, en 2006 el Estado, por medio de la Dirección Nacional de Migraciones, implementó un programa de normalización documentaria para los inmigrantes, conocido como ‘Plan Patria Grande’, destinado a resolver la irregularidad migratoria de miles de extranjeros de países latinoamericanos. Los proyectos de integración regional como el Mercosur y Unasur han sido instrumentales al respecto. Igualmente, los planes de jubilación y asignación familiar destinados a favorecer a los sectores más vulnerables han favorecido a estos migrantes, que son parte de los sectores socioeconómicos bajos.

Una mirada a la inserción de los paraguayos —la mayor de las diásporas latinoamericanas radicadas en Argentina— de acuerdo con un reciente estudio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) basado en entrevistas a profundidad a dirigentes clave de la comunidad paraguaya arroja un saldo más complejo,

pleno de claroscuros. Parece que en la actualidad hay aceptación de la migración limítrofe por parte de las clases populares y especialmente en las poblaciones del interior. Al mismo tiempo, entre las clases medias y especialmente en las zonas metropolitanas se mira a los paraguayos —así como a los bolivianos— como gente de poca calificación laboral y escasa instrucción, limitando su inserción laboral mayormente a trabajos informales y forzando su radicación en viviendas en villas de emergencia o asentamientos precarios. El origen rural de muchos de los migrantes y su poca educación formal —no obstante su sabiduría popular ligada a la cultura oral— son mencionados por los propios líderes de las comunidades migrantes como taras persistentes y trabas a una mejor inserción social en Argentina. La actitud hacia los migrantes de países limítrofes recuerda la estigmatización de los ‘cabecitas negras’ ya a partir de la década de 1940, denominación que fue usada en forma despectiva por las élites y clases medias capitalinas hacia los provincianos de tez morena que llegaron en masa desde el interior hacia la ciudad de Buenos Aires, en busca de trabajo y movilidad social y que se vieron relegados a vivir en las villas de emergencia y los asentamientos precarios de la capital y el conurbano del Gran Buenos Aires. Con el peronismo, parte de su imagen fue reconstruida en su caracterización elogiosa de ser los ‘descamisados’, un término que desafiaba al peyorativo calificativo de ‘aluvión zoológico’. Como lo analiza Rosana Guber, a partir de los años 1960 el estigma y la exclusión social de los villeros, además del estatus jurídico ilegal de sus viviendas, siguió exponiéndolos a sufrir discriminación al buscar empleo por carecer de ‘buena presencia’, sospechas de ser ladrones, borrachos, jugadores y prostitutas, y sufrir abusos tanto por parte de ladrones como de policías que en razias les exigían pagos para evitar encarcelamiento por supuestos cargos de ebriedad, revisión de antecedentes o bien faltas a la autoridad.

En la actualidad siguen existiendo actitudes como éstas que, aunque no ponderadas por los hechos, revelan desconfianza y temor respecto de los migrantes, de quienes los sectores medios sos-

pechan y a quienes acusan del aumento en la ocurrencia de actos delictivos. Igualmente, se discrimina a muchos trabajadores en términos de una menor retribución salarial, se les paga en negro y no se les ofrece cobertura médica. En otras palabras, se violan sus derechos, abusando de su situación precaria o irregular, al punto que, donde les es posible, muchos migrantes prefieren ocultar su procedencia o nacionalidad, un proceso que se agudiza en la generación de los hijos pues se liga la identidad colectiva a una inferioridad social. En el caso de los paraguayos, no por casualidad, cuando el gobierno de aquel país reconoció los derechos al voto a toda la diáspora, la participación de los residentes paraguayos en Argentina fue mínima. Ha sido igualmente mínima su participación en la política municipal y provincial, puesto que en su mayoría los paraguayos no se empadronan para poder votar en las elecciones. Posiblemente, el resabio de la larga dictadura de Stroessner ha creado el miedo y la resistencia de muchos a estar involucrados políticamente.

Otra comunidad de migrantes limítrofes es la de peruanos en Chile. La mayoría de los peruanos que residen hoy en Chile llegaron atraídos por el mercado de trabajo, al igual que los argentinos que cruzaron la Cordillera. Según datos de la OIM, la migración a Chile aumentó en 70% entre 2002 y 2008, con 67% de los inmigrantes procedentes de países sudamericanos. Un reciente estudio de Duncan Lawrence indica que las actitudes de los chilenos difieren con respecto a los peruanos y los argentinos, que constituyen 37 y 17%, respectivamente, de los inmigrantes. Los peruanos son objeto de estereotipos de índole racial y de clase, siendo ‘imaginados’ como indígenas, carentes de educación e incultos y por tanto contemplados con recelos por chilenos de clase baja y poco nivel educativo, que los consideran una competencia laboral. Los argentinos son ‘vistos’ como proviniendo de una sociedad blanca, más desarrollada y con mayores niveles de educación, siendo menos objeto de actitudes xenófobas y discriminatorias. De manera similar, investigadores de la Universidad de Chile han registrado núcleos de xenofobia; según sus encuestas sobre tolerancia y no dis-

criminación, al menos un quinto y a veces hasta un tercio de los entrevistados en Santiago expresaban posiciones xenófobas contra los peruanos en torno a su acceso a oportunidades laborales, residencia en barrios de chilenos y sociabilidad. En Chile, como consecuencia de tales actitudes, los peruanos se han visto obligados a integrarse en los trabajos menos remunerados y a ocupar viviendas en muy mal estado o residir en cuartos compartidos. Aunque funcionarios y medios de comunicación condenan todo acto de agresión contra los peruanos, individuos de esa nacionalidad han sido objeto de amenazas, hostigamientos, acosos, ataques de pandillas y asesinatos en Chile, en muchos casos claramente motivados por xenofobia.

Más allá del racismo y la xenofobia expresados, debemos acentuar que en términos de los derechos de tercera generación, los distintos núcleos de migrantes y transterrados que hemos analizado tienen serias dificultades de acceder a salud pública, educación y vivienda. Al menos hasta que obtienen tales derechos por distintas vías, por ejemplo, al incorporarse a trabajos estables, pueden ser víctimas de su condición de indocumentados, sufrir condiciones desfavorables e ilegales de empleo, ser objeto de trabas en el acceso a viviendas saludables y servicios de salud, entre otras dificultades de aclimatación. La relación entre migración, movilidad forzada y problemas de derechos humanos sigue siendo uno de los desafíos de nuestros tiempos.

#### TOLERANCIA, POLARIZACIÓN POLÍTICA Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Como si no se hubiera aprendido nada de las experiencias del pasado, las nuevas democracias se han sumido a veces en la polarización política o han sido afectadas por poderes fácticos que han amenazado la convivencia en sociedad. Tales situaciones han afectado en particular la libertad de expresión y la seguridad personal

de periodistas investigativos e intelectuales que han sufrido amenazas, han sido víctimas de violencia destinada a silenciarlos, o bien decidieron huir al exterior ante tales apremios. Particularmente sensibles a la persecución han sido los periodistas e intelectuales que, en virtud de la democracia, se atrevieron a investigar situaciones de corrupción o mercados ilícitos, o bien a criticar a dignatarios y funcionarios públicos. Entre los periodistas afectados por haber ‘tocado’ a funcionarios públicos destaca el caso de José Luis Cabezas, un reportero gráfico y fotógrafo argentino que fue ultimado a disparos y calcinado en su automóvil en enero de 1997, después de haber tomado fotos del controvertido empresario Alfredo Nallib Yabrán, muy cercano al presidente Menem y objeto de una investigación periodística de la revista *Noticias* sobre su presunto involucramiento en casos de corrupción. Acusado de usar su cercanía política para controlar muchas empresas por terceros, entre ellas el Correo argentino, y de usarlas para transportar y ocultar tráfico de drogas, armas y lavado de dinero, Yabrán terminaría su vida al suicidarse en mayo de 1998, después de haber recibido orden de arresto y pasado a la clandestinidad.

Otro caso singular es el de la periodista y escritora chilena Alejandra Matus, que debió escapar al exterior en abril de 1999, después de haber publicado *El libro negro de la justicia chilena*. El presidente de la Corte Suprema, Servando Jordán, presentó cargos contra Matus, afirmando, sobre la base de la Ley de Seguridad del Estado heredada del régimen militar, que la crítica del libro constituía un “delito contra el orden público”. En forma consecuente, el libro fue confiscado, y Matus, que había recibido amenazas de muerte en la década de 1980, huyó a Buenos Aires y luego se radicó en Estados Unidos, donde le fue concedido asilo hasta que Chile aprobó una nueva ley de prensa en 2001. La nueva legislación permitió que Matus regresara de su exilio y reanudara su carrera como periodista en Chile; sin embargo, Matus debió seguir luchando por la libertad de prensa. En 2003, renunció al diario *La Nación* después de que el periódico se negó a publicar una de sus notas investigati-

vas sobre un caso de supuesta corrupción en la dirección del Instituto de Desarrollo Agrícola y Ganadero. Similar fue el caso de Baruch Ivcher Bronstein, presidente de la Junta de Directores y accionista mayoritario de la cadena de televisión peruana Frecuencia Latina-Canal 2, que debió salir al exilio después de lanzar una serie de notas investigativas sobre los factores de poder, pudiendo regresar en 2000 solo después de la caída de Fujimori y Montesinos del poder y la revocación de los juicios pendientes por el Congreso peruano y retomar su posición al frente de la red de televisión.

El índice de libertad de prensa, articulado por la organización Periodistas sin Fronteras (*Reporters without Borders*) permite una mirada panorámica que compara la situación de los diferentes países latinoamericanos en ese aspecto dentro de la región para 2014 y a nivel mundial, para 2014 y 2017, en orden descendente entre los 180 países incluidos. Como se puede advertir, el índice es fluctuante, aunque registra pocos países en una posición respetable, destacando por su buen *ranking* Costa Rica, Uruguay, Chile, seguidos por Argentina, Haití, la República Dominicana y El Salvador en el tercio superior de los países con libertad de prensa. Según Periodistas sin Fronteras, los demás países hermanos ostentaban en 2017 un puntaje comparativamente bien bajo, al estar ubicados en la mitad inferior del registro en términos de libertad de prensa en todo el mundo.

A ello debemos sumar algunos inquietantes datos sobre homicidios y ataques a periodistas, que para 2015 le han dado a Brasil el dudoso puesto número 1 y ubicado a México como el octavo país en términos de peligrosidad para periodistas. México se había convertido en un país peligroso para los periodistas en la primera década del siglo XXI. Según datos de la ONU, hacia 2011 70 periodistas habían sido asesinados y 12 desaparecidos. Según Darío Ramírez, director para México y Centroamérica de la ONG Artículo 19, entre enero y octubre de 2011 hubo 13 asesinatos más y desde febrero de 2010 se produjeron diecinueve ataques con explosivos y armas de fuego contra sedes de medios de comunicación y 137 violacio-

**Cuadro 9.** Índice de libertad de prensa  
de la organización Periodistas sin Fronteras

País	Rango en América Latina		Rango en la escala global	
	2014		2014	2017
Costa Rica	1		21	6
Uruguay	2		26	25
El Salvador	3		38	62
Haití	4		47	53
Argentina	5		55	50
Chile	6		58	33
Rep. Dominicana	7		68	59
Nicaragua	8		71	92
Panamá	9		87	96
Bolivia	10		94	107
Ecuador	11		95	105
Perú	12		104	90
Paraguay	13		105	110
Brasil	14		111	103
Venezuela	15		116	137
Guatemala	16		125	118
Colombia	17		126	129
Honduras	18		129	140
México	19		152	147
Cuba	20		170	173

FUENTE: <<https://rsf.org/en/ranking>>.

nes al derecho a informar, como amenazas, secuestros y detenciones arbitrarias. El 90% de las víctimas, señalaba Ramírez, eran periodistas locales, de medios débiles, que fueron eliminados por el crimen organizado y autoridades corruptas y en su mayoría estaban investigando casos de corrupción. Según el Knight Center for Journalism in the Americas, 120 periodistas perdieron la vida en los últimos 25 años como resultado de los ataques procedentes de redes de traficantes y poderosos factores locales. La situación en Brasil, Ecuador, Honduras, Perú y Venezuela también parecía preocupante. En ciertos países, como Colombia y México, los poderes fácticos

del narcotráfico, la guerrilla o los paramilitares han estado operando contra quienes ejercen el periodismo, atacando a periodistas y creando un ambiente de miedo que cercena la libertad de prensa y de expresión.

En otros casos se atacó a los periodistas con medidas institucionales e informales, intentado silenciar a quienes expresaban posiciones críticas, preparaban notas investigativas sobre la actuación de funcionarios o distribuían mensajes opositores en los medios sociales de comunicación. Ya sea usando la justicia para penalizar, cancelando licencias de operación de redes de radiotelevisión o usando epítetos insultantes contra los 'traidores' que abusan de la libertad de prensa, los periodistas han sido blanco de la ira de gobernantes. En Venezuela, por ejemplo, luego del ascenso de Hugo Chávez al poder, la política nacional se polarizó entre los chavistas y la oposición, entrando en una situación que ambas partes definieron como de suma cero. Muchos ciudadanos y residentes se sintieron acosados por los círculos chavistas y optaron por migrar al exilio, entre ellos periodistas, a quienes Chávez insultaba abiertamente y amenazaba en sus mensajes ante las cámaras. La ola de gente que huyó de Venezuela se reforzó cuando el gobierno endureció el control de las instituciones políticas y algunas grandes empresas del país, y decidió profundizar las tendencias socialistas de la Revolución bolivariana. Varios periodistas salieron al exilio cuando el gobierno no renovó la licencia de la red de Radio Caracas Televisión, RCTV, silenciando así un vocero central de opinión de la oposición. Muchos optaron por expatriarse a medida que se polarizó el debate y que la situación económica y de seguridad personal se tornó más difícil. De este modo y en forma progresiva se han formado nuevas comunidades de exiliados venezolanos en tiempos recientes. Según datos del censo estadounidense, los venezolanos sumaban 91 507 en 2000, un año después de que Chávez accediera a la Presidencia, y 177 866 en 2006. El factor principal tras la creciente ola de exiliados parece ser el abuso del gobierno, el miedo a perder derechos constitucionales y libertades individuales, inclu-

yendo garantías para la propiedad privada. Las violentas manifestaciones de febrero-septiembre de 2014, que arrojaron un saldo de 42 muertos, casi 500 heridos, 1 853 detenidos y denuncias de casos de tortura, así como la continua confrontación del presidente Nicolás Maduro y el Poder Legislativo tras la victoria de la oposición en las elecciones legislativas de diciembre de 2015 agudizaron la polarización política y el tono de confrontación entre quienes deseaban mantener el curso de la Revolución y quienes anhelaban un cambio de dirección.

De manera similar, aunque por distintas constelaciones de fuerzas, el violento entorno de la democracia colombiana generó por décadas un éxodo masivo. Entre otros, periodistas, líderes sindicales, intelectuales y personas pertenecientes a las clases alta y media, han abandonado su país durante años debido a la inseguridad personal, la situación política, el desplazamiento forzado, las amenazas de muerte que provienen de diversos sectores, que incluían a las organizaciones paramilitares de derecha, a las organizaciones guerrilleras de izquierda y a los narcotraficantes. Se han formado grandes diásporas, en especial en Estados Unidos, Canadá, Brasil, Costa Rica y Venezuela. En Europa, las dos comunidades más grandes están en España y en el Reino Unido; muchos otros viven en Alemania, Italia, Francia y Suecia. El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que hasta 2011 estaba a cargo del control migratorio en Colombia, registró que 1 600 000 colombianos salieron del país desde 1990 y no volvieron. Un estudio llevado a cabo por la Universidad Internacional de Florida en 2001 calculó en 200 000 a 300 000 el número de colombianos que migraron a Estados Unidos en el periodo 1998-2000, huyendo de la violencia política y la turbulencia económica, para unirse a emigrados de oleadas anteriores. En conjunto, el total de colombianos en aquel país sumaba 458 000 a principios de los años 2000. Resultó paradigmático el caso del escritor y periodista Fernando Garavito, quien junto con su esposa Priscilla Welton, una maestra de balé, huyeron de Bogotá hacia Estados Unidos para escapar a los escuadrones de la muer-

te que lo tenían a él en la mira por sus artículos que vinculaban al gobierno colombiano con narcotraficantes. En su momento se establecieron asociaciones de exiliados y comités de solidaridad con la izquierda colombiana en ciudades europeas (Bristol, Gijón, París, Roma y Estocolmo), algunas bajo el rubro de Red de Hermandad y Solidaridad Colombia, Redher, y otras más localizadas. El acuerdo de paz entre el gobierno del presidente Santos y las FARC en marzo de 2016 abrieron una nueva etapa, signando la posible conclusión de décadas de violencia y la restauración plena de los derechos individuales en Colombia.

#### DIVERSIDAD DE GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS

Tradicionalmente, las mujeres han sufrido en América Latina los efectos del patriarcalismo y machismo, situaciones de desigualdad, doble moralidad de parte de los hombres, sometimiento, exclusión y abusos. Factores estructurales, institucionales y psicológicos han afectado su situación en ámbitos tan variados como las relaciones domésticas, el acceso a la educación, el trabajo y la política. En la segunda mitad del siglo xx y en el xxi se han operado transformaciones significativas en todos los ámbitos de género, destacando los cambios legales y políticos, aunque sin que desaparezcan por completo los estigmas y las resistencias a una plena y efectiva igualdad de género, acorde con la normativa internacional. Pero aún en la actualidad, el femicidio y sobre todo el feminicidio, un acto de total violación del derecho a la vida de las mujeres resultante de la misoginia, el control y el sexismo, siguen siendo un fenómeno muy candente, agudo por ejemplo en la América Central, pero presente en toda la región. Por otro lado, la forma en que las sociedades han pensado las conductas, valores y estereotipos de género en términos de masculinidad y feminidad ha creado tendencias a la homofobia, lesbofobia y transfobia. Sólo recientemente, las organizaciones de diversidad sexogenérica han reivindicado su propia identidad,

desafiando tradicionales formas de prejuicio, hostilidad y discriminación sobre la base de género.

Según datos oficiales recopilados por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, al menos 1 678 mujeres habían sido víctimas de femicidio o feminicidio en 2014; las cifras para 2016 indicaban un número de 1 831 mujeres asesinadas por razones de género en 13 países de América Latina y tres del Caribe. En 2014 Brasil y México poseían un alto grado de feminicidios, tanto en términos absolutos como en el número de feminicidios por cada 100 000 habitantes. Sin embargo, el problema era aún más agudo en América Central, sin duda agravado por otros problemas como la pobreza, la migración y las redes de narcotráfico y criminalidad. Según el Observatorio, “Honduras sigue siendo, para todos los años de la serie histórica, el país de la región con el mayor número total de femicidios (466 en 2016), alcanzando una preocupante tasa de un 10.2 femicidios por cada 100 000 mujeres. El Salvador es el país que actualmente presenta la mayor tasa de feminicidios: 11.2 por cada 100 000 mujeres, lo que da cuenta de 371 muertes en el año 2016.”

La violencia doméstica ha sido uno de los mayores rincones problemáticos en el tratamiento de la mujer. Uno de los factores centrales de tal situación es la persistencia de actitudes propias del machismo y su correlato, el marianismo, que creó por largo tiempo expectativas de una feminidad pasiva recluida en el ámbito privado, mientras los hombres pretendían dominar el ámbito público, evaluado como superior al privado, dando rienda libre a su arbitrio personal e infidelidad, e imponiéndose sobre su pareja. En sociedades rurales con patrones de residencia virilocal, antropólogos como Penélope Harvey, quien trabajó en los Andes peruanos, registraron un ideal de “amor andino”, de mutuo respeto y dedicación entre los cónyuges, pero acompañado por golpizas mutuas y expectativas de sumisión femenina. Viviendo entre los familiares de sus esposos, las mujeres no podían recurrir al apoyo de sus propias familias y, en situaciones tensas, podían ser acusadas de provocar a

sus maridos. Estudiando las imágenes míticas de la mujer en México, diversos estudiosos han destacado la dualidad entre la pureza anhelada propia de una Virgen de Guadalupe, por un lado, y por el otro, la atracción hacia la sexualidad de la mujer, a la que se debe elogiar con piropos hasta que se rinda o bien se la domine obviando su voluntad e integridad física. A la mujer de la calle se la puede abusar y vejar con plena impunidad.

Tradicionalmente ha existido en la trama de significaciones culturales latinoamericanas una bipolar tendencia masculina a moverse entre percepciones de la mujer como objeto erótico y su relegación a la función de madres, esposas e hijas, resignadas y sumisas. La falta de protección (ya sea familiar o institucional), la doble moralidad de género y las expectativas de predominio machista subyacen en la amplia existencia de situaciones de abuso, vejaciones, violaciones y asesinatos, como los que generaron una epidemia de violencia contra jóvenes trabajadoras en las maquiladoras de la frontera de México con Estados Unidos.

En años recientes, la mayoría de los países de la región han aprobado leyes o reformado sus códigos penales para tipificar el delito de asesinato de una mujer por el solo hecho de ser mujer, bajo el rótulo de femicidio o feminicidio, como un delito independiente de otros ya contemplados en los códigos penales, o bien calificándolo como agravante de homicidio. En varios países de la región, se han creado además programas de prevención, centros de tratamiento y talleres de capacitación del personal policial, de trabajadores de la salud y de personal judicial a fin de erradicar o responder adecuadamente a la violencia de género. En las décadas de los noventa y de los años dos mil, han surgido también iniciativas —como “Las mujeres demandantes”, que evolucionaron de “Las dignas” en El Salvador— que se han abocado a ayudar a mujeres que pedían la ayuda de la justicia para obtener de sus parejas apoyos financieros para sus hijos.

Cambios notables se han registrado en la participación política, la educación y el ingreso de las mujeres al campo del trabajo paga-

do desde mediados del siglo xx. En la política, América Latina destaca por un lento aunque progresivo avance hacia la igualdad de género, comenzando por los derechos políticos reconocidos en los diferentes Estados. La secuela de tal reconocimiento se inició luego de luchas de movimientos sufragistas a partir de fines de la década de 1920 y de iniciativas del estamento político, lográndose en Uruguay (1927), Ecuador (1929), Brasil (1932), Cuba (1934) y Bolivia (1938), siguiéndoles El Salvador (1939), Panamá (1941), Guatemala y Venezuela (1946), México y Argentina (1947), Chile y Costa Rica (1949), Haití (1950), Perú, Honduras y Nicaragua (1955), culminando con Colombia (1957), El Salvador y Paraguay (1961).

Un segundo momento en el que las mujeres tuvieron peso para cambiar situaciones de poder se registra en la década de 1960, cuando las mujeres ingresaron al mundo sindical, a partidos de izquierda y a movimientos de guerrilla urbana y rural, así como desarrollaron una activa participación en la movilización ciudadana contra los presidentes João Goulart en Brasil y Salvador Allende en Chile. Ya en los años setenta y ochenta tuvieron un rol fundamental en las ollas populares o comunes para sostener a familiares y desempleados en las poblaciones chilenas, las favelas brasileñas, las villas de emergencia o 'villas-miseria' argentinas, o los pueblos jóvenes peruanos. Asimismo, destacaron en aquel periodo por su activo liderazgo en los movimientos de protesta contra las dictaduras, las políticas económicas y la represión. Las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo en Argentina, las Comadres en El Salvador y los grupos de mujeres colombianas demandando la paz y el fin de la violencia son casos ejemplares, así como lo son los movimientos de mujeres en torno a programas como el vaso de leche en Perú, o la coalición de mujeres nicaragüenses protestando por el pacto entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán, por medio del cual los alegatos de abuso sexual del primero fueron acallados.

La confidente y creciente participación política femenina se ha visto reflejada en el acceso de mujeres a los estratos superiores de los gobiernos de la región. Los pioneros casos de Eva Perón (e Isa-

bel Martínez) en Argentina fueron seguidos por la elección de Violeta Chamorro en Nicaragua (1990-1997), Mireya Moscoso en Panamá (1999-2004), Michelle Bachelet en Chile (2006-2010 y por segunda vez 2014-2018), Cristina Fernández de Kirchner en Argentina (2007-2015), Laura Chinchilla en Costa Rica (2010-2014) y Dilma Rousseff en Brasil (2011-2016). Además, existe ya una larga lista de prominentes políticas y servidoras públicas como Martha Lucía Ramírez de Rincón en Colombia, ministra de Defensa en Colombia en 2002-2003 y candidata presidencial en 2014, o Beatriz Merino como primer ministro de Perú en 2003 y luego Defensora del Pueblo en 2005-2011. Una encuesta Gallup llevada a cabo en seis metrópolis (Bogotá, Buenos Aires, México, Rio, São Paulo y San Salvador) encontró una mayoría absoluta de entrevistados dispuestos a votar por una mujer a la primera magistratura de sus países. A diferencia de sociedades del primer mundo, la mayor diferencia de opinión se derivaba del nivel educativo de los entrevistados y no de diferencias de género. Las crisis, la falta de entusiasmo por los partidos tradicionales y la falta de efectividad e integridad de muchos políticos han facilitado la apertura de la esfera política a las mujeres, algo destacable en comparación con la mayoría de las regiones del mundo.

Junto con esta transformación se ha venido operando otra más profunda destinada a generar paridad en las listas, ya sea mediante cuotas mínimas de integración de candidaturas de mujeres, o bien, como en México a partir de la nueva Ley General de Partidos sancionada en 2014, orientada a lograr una paridad absoluta de género en la confección de las listas y evitar ardidés destinados a evadir una efectiva representación en la elección de candidatos. Flavia Freidenberg ha estudiado en detalle la reforma constitucional de 2014 que incluye la paridad en las candidaturas y contribuye a romper las exclusiones del pasado. Según Freidenberg, el logro es resultado de los esfuerzos de las élites políticas, los medios de comunicación, la judicialización de los procesos de búsqueda de reconocimiento de los derechos políticos y la movilización de las

mujeres para introducir cambios normativos que mejoraran su representación. Con ello, menciona que los cargos de dirección de los órganos federales siguen siendo controlados por hombres, que no hay coordinadoras parlamentarias o gobernadoras de estados y el liderazgo femenino en los ámbitos estatal y municipal dista de ser paritario, siendo que en 22 de los 32 estados de la federación las mujeres no llegan siquiera a conformar un 10% de los presidentes municipales. El nuevo formato electoral ha venido a superar los obstáculos en la representación política, en especial dificultades en presentarse como candidatas, superando los ‘techos de cemento’; el ser elegidas por los partidos para las candidaturas, y finalmente ser electas por los votantes. En esta última fase, la nueva normativa legal mexicana ha identificado artificios de los partidos para eludir el compromiso con la paridad de género, por ejemplo, incluir a esposas, novias y familiares de los políticos hombres o incluir a políticas mujeres independientes en distritos perdedores o problemáticos donde no tenían posibilidades reales de ser electas. Por ello, se han adoptado mecanismos de contralor en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tanto en su Sala Superior como en las Salas regionales, que aseguren “a golpe de sentencias” una efectiva representación femenina en la política. Existen asimismo variaciones destacadas respecto de cuántas mujeres ocupan cargos de legisladores, altos empleados públicos y directores entre los distintos países de la región, en países con muy baja representación como Perú, El Salvador, Bolivia y Costa Rica y otros con mejores índices, aunque sin completa paridad, como Paraguay, Nicaragua o Brasil.

Junto con el ámbito político, se ha logrado la igualdad en el acceso a la educación. En 1877 las mujeres por primera vez entraron al ámbito universitario, siendo Chile pionera en ese sentido. A principios del siglo XXI, las jóvenes ya habían superado a los hombres en su participación en la educación secundaria y la terciaria. Por ejemplo, según datos del Banco Mundial, el porcentaje de mujeres enroladas en la educación terciaria iba desde 62.7% en Uru-

guay (en 2009) y 60% en Honduras (2008) a un mínimo, también destacado, de 51.6% en Colombia (2010) y 50.7% en Chile (2009). Tal ampliación del acceso a la educación ha sido producto de la concentración demográfica en centros urbanos con una mejor oferta educativa, la valoración de la educación en la opinión pública, los mejores logros de salud, el alza en la edad de contraer matrimonio y la baja consecuente de los niveles de fertilidad, y la posibilidad de lograr empleo en el mercado de trabajo, incluyéndolas en nuevos roles en los servicios y medios de comunicación. Sin embargo, en lo que a roles líderes en empresas se refiere, en 2012 sólo 77 de las 500 mayores empresas de América Latina tenían mujeres en altos cargos (15.4%) y solamente nueve mujeres se desempeñaban como directoras generales de empresas, vale decir 1.8% de las mismas.

En general, existen hoy marcos legales de protección y reconocimiento de los derechos políticos y civiles de las mujeres, con la excepción de los abortos, un ámbito que —a pesar de la adopción internacional en 1995 de una Convención de Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)— sufrió el repliegue en la pujanza de las organizaciones feministas de amplia cobertura y una creciente actividad de movimientos contra el aborto en la región. En varios países de la región, notablemente El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana y hasta agosto de 2017 Chile, el aborto ha sido criminalizado. En particular conflictivas y criticadas han sido en tal sentido las iniciativas del gobierno de Daniel Ortega, que propulsó la penalización del aborto terapéutico —reconocido desde la Revolución Liberal de 1893— a partir de consideraciones de conveniencia política. Se suele atribuir dicho viraje conservador de la izquierda nicaragüense a un pacto que establecieron los liderazgos sandinistas con el Partido Liberal Constitucionalista de derecha en 1999, en torno a la repartición de los poderes del Estado y al silenciamiento de cuestiones explosivas, básicamente la acusación de la hijastra de Ortega, Zoilamérica Narváez de que el dirigente sandinista la había violado

y abusado sexualmente desde una temprana edad y las acusaciones de corrupción y malversación de fondos contra el presidente y líder del PLC Arnoldo Alemán. Este es un paradigmático ejemplo de las tensiones existentes en toda América Latina en torno a la neutralización de luchas de género y otras temáticas identitarias al supeditarlas a consideraciones políticas y proyectos económicos que pueden hacer invisibles otras temáticas de derechos humanos como las de género.

En El Salvador, hasta 1998 las mujeres podían abortar en caso de violación o si la salud del futuro bebé o de la madre estaban en peligro. Pero el gobierno conservador sancionó entonces una ley dracónica que prohibió por completo el aborto, criminalizándolo con penas de hasta 8 años de prisión o, bajo el cargo de ‘homicidio agravado’ con penas mínimas de 30 años de prisión. Todo aborto debe ser reportado a la policía por personal médico o personas privadas, bajo la amenaza de largas penas en la cárcel en caso de no

**Cuadro 10.** Legislación sobre aborto en América Latina, 2015

<i>Situación contemplada</i>	<i>Países</i>
Prohibición completa o falta de excepción ante peligro de vida de la mujer	Haití, Honduras, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana
Permitido para salvar la vida de la mujer	Brasil, <sup>a, d</sup> Guatemala, México, <sup>a, d, g</sup> Panamá, <sup>a, d, f</sup> Paraguay, Venezuela
Permitido para preservar la salud física y la vida de la mujer	Argentina, Bolivia, <sup>a, c, d</sup> Costa Rica, Ecuador, <sup>a</sup> Perú
Permitido para preservar la salud mental de la mujer (y las razones anteriores)	Colombia, <sup>a, c, d</sup> Chile <sup>a, d</sup>
Por razones socioeconómicas, además de los considerandos anteriores	Belice <sup>d</sup>
Sin restricción ninguna	Cuba, <sup>f</sup> Puerto Rico, Uruguay

FUENTE: Center for Reproductive Rights (CRR), *The World's Abortion Laws 2015*; Guttmacher Institute, “Facts about Abortion in Latin America and the Caribbean”, 2015.

CONDICIONANTES: <sup>a</sup> En caso de embarazo resultado de violación; <sup>b</sup> en caso de violación de deficiente mental; <sup>c</sup> resultado de incesto; <sup>d</sup> feto malformado; <sup>e</sup> requiere permiso del esposo; <sup>f</sup> requiere permiso de los padres; <sup>g</sup> la legalidad es determinada a nivel estatal, por lo cual la caracterización refleja la tendencia predominante.

hacerlo. Ello por supuesto ha generado una situación de amenaza e inseguridad jurídica porque los hospitales se ven obligados a reportar aun abortos espontáneos o partos extrahospitalarios espontáneos. Por otra parte, el sistema discrimina a los pobres, ya que quien tiene recursos y paga por un aborto en una clínica privada estará inmune a una denuncia policial, mientras que quienes recurren a los hospitales públicos son criminalizados. En todo caso en que una pérdida de embarazo es reportada a las autoridades, el sistema policial, la Procuraduría y el sistema judicial presumen la culpabilidad de las mujeres desde un primer momento. Se vulneran así derechos individuales como el derecho a la salud, a la vida y al debido proceso. Sin embargo, amplios sectores de la sociedad salvadoreña apoyan la criminalización en términos de defensa de la vida. En 2015 el obispo auxiliar de la Iglesia católica en la capital, San Salvador, Gregorio Rosa Chávez, declaraba ante la BBC que “toda vida humana es sagrada. Eliminarla es un asesinato. Y si hay dos vidas en peligro, madre e hijo, hay que salvar la vida del más débil, del hijo”. Muchos en El Salvador son de la misma opinión, al sostener visiones profundamente religiosas. Se estima que alrededor de 50% de la población se considera católica y otro 35% se considera cristiana evangélica. En 2013 un caso emblemático mostró empero lo absurdo de la criminalización de todo aborto en El Salvador. Una joven de 22 años llamada Beatriz galvanizó la protesta de los sectores opuestos a la Ley de 1998. Estando embarazada de 26 semanas, los médicos encuentran que el feto carece de parte del cráneo y cerebro, por lo cual determinan que la continuación del embarazo constituirá un peligro inminente para la vida de la mujer. Sin embargo, una apelación a la Corte Suprema de Justicia a que aprobara la terminación del embarazo es rechazada. La ola de protesta a nivel nacional e internacional —con lemas como ‘Todas somos Beatriz’ y ‘No queremos morir por no poder decidir’— llevó a que la Ministra de Salud finalmente aprobara la ejecución de una operación cesárea en junio de 2013. Sin embargo, el caso no creó precedente, ya que se sigue aplicando la ley en forma absoluta.

Entre 2000 y 2011, 200 mujeres fueron acusadas ante la policía, 129 de ellas fueron juzgadas y 49 convictas ya sea por aborto u homicidio agravado; y hasta la actualidad los casos se repiten, con sentencias de penas de décadas en prisión aún para mujeres que dieron a luz un niño muerto. Ante tal situación, mientras la sociedad salvadoreña mantiene el sistema que criminaliza incluso a quienes experimentan abortos espontáneos o partos extrahospitalarios espontáneos, existen indicaciones de adolescentes que cometen suicidio al haber quedado embarazadas, aun cuando su embarazo fue resultado de una violación o incesto.

Además, en América Latina la falta de protección legal de abortos ha generado un masivo fenómeno de abortos clandestinos, con el consecuente resultado de una tasa muy alta de mortalidad materna por abortos ilegales e inseguros. Según el Instituto Guttmacher, aproximadamente un millón de mujeres son hospitalizadas cada año en América Latina por complicaciones de abortos clandestinos. La Organización Mundial de la Salud estimaba que en 2008 se realizaron 4 400 000 abortos en la región, 95% de los cuales no fueron seguros. Las tasas de abortos clandestinos variaban desde 31% de abortos inseguros en Argentina —donde en 2018 se reinicia el debate social y parlamentario en torno al reconocimiento más amplio del derecho al aborto— a 99% en Colombia. Cada año, centenas de miles de mujeres enfrentan complicaciones como resultado de tales intervenciones clandestinas. Para 2012 se estimaba en 760 000 el número de mujeres con complicaciones en América Latina y el Caribe como resultado de abortos clandestinos. En 2012, Joan Caivano y Jane Marcus-Delgado concluían en un estudio del Centro de Estudios de Políticas de la Mujer (CWPS) que “si bien ha habido un movimiento en algunos sectores hacia la liberalización de leyes sobre el aborto para que estén en consonancia con las obligaciones internacionales de derechos humanos (por ejemplo, en Colombia y Ciudad de México), la mayoría de las naciones de América Latina se han estancado o bien retrocedido en términos de la legislación sobre derechos reproductivos”.

Otro ámbito por considerar respecto de la igualdad o desigualdad de género es aquel reproducido por el lenguaje. En distintos países de la región ha persistido una asimetría de uso del lenguaje de género, lo cual ha condicionado la aplicación de los instrumentos legales. La combinación de un paternalismo de género y el difundido uso cultural del vocablo ‘hombre’ como término genérico (amén de su atribución específica de género masculino) y del vocablo ‘mujer’ como específico de género femenino han creado situaciones confusas desde el punto de vista legal y judicial. Por ejemplo, el artículo 33 de la Constitución Política de Costa Rica afirmaba que “todo hombre es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”. En 1992, Costa Rica aprobó la ley 7142 de Igualdad Social de la Mujer, diseñada para cumplir con ese artículo y armonizarlo con la normativa de las leyes y tratados internacionales que habían sido suscritos y ratificados por el país. La jurisprudencia de las cortes ha determinado que ambos términos (‘hombre’ y ‘mujer’) funcionan como sinónimos del vocablo ‘persona’, ello a fin de evitar discriminación legal por razón de género. No obstante, en el Código Penal de aquel país, así como en otros instrumentos legales, ha seguido persistiendo la noción de que las mujeres, al igual que los niños, deben seguir recibiendo protección especial —por ejemplo, bajo el Patronato de la Infancia— y deben ser específicamente señaladas para su penalización, por ejemplo, en lo que respecta al abandono de recién nacidos ‘por cuestiones de honor’ (artículo 143 del Código Penal de Costa Rica). De manera similar, en Argentina, la desaparición de mujeres o su secuestro por parte de redes de explotación sexual determinaron modificaciones en los delitos contra la integridad sexual y la libertad de las personas; y el asesinato de cuatro mujeres en 2011 determinó que meses más tarde la noción de ‘feminicidio’ fuera incorporada al código penal como agravante de homicidio, aunque sin eliminar por completo la antigua figura legal de ‘crimen pasional’.

En los últimos años se han registrado también avances en el reconocimiento de la diversidad de género y la aprobación de igua-

les derechos a la comunidad LGBTQ, compuesta por una diversidad de grupos y sectores de variadas orientaciones sexuales: lesbianas, gay, bisexuales, transexuales, travestis y *queers*. Argentina ha sido un país pionero, al reconocer en 2010 matrimonios del mismo sexo; además, ya en 1996 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires había adoptado un estatuto que condenaba toda forma de discriminación, incluyendo aquella basada en cuestiones de orientación sexual. Sin embargo, existen quienes destacan que fuera del área metropolitana la homofobia sigue dominante y de boca de activistas lesbianas se ha escuchado el argumento de que aún los hombres homosexuales son machistas o prejuiciosos respecto a otras formas de diversidad sexual, incluyendo a las personas lesbianas. Por último, ha habido críticas a la concentración de la lucha en torno a beneficios laborales y derechos matrimoniales, temas que según las voces críticas atañen a individuos de clase media, ignorando la discriminación y el sufrimiento de personas de clase popular cuyas oportunidades laborales son reducidas a determinados servicios, entre los que mencionan la prostitución de adultos y menores, así como en el caso de lesbianas de toda clase social, que se ven obligadas a enfrentar situaciones de discriminación solapada resultante en despidos y falta de fuentes de trabajo para personas de esa orientación sexual.

Uno de los sectores más discriminados, marginalizados y conceptualizados en términos de patología, no sólo en Argentina sino en todo el continente, ha sido el sector de los travestis y transexuales. En Argentina, una activista del sector, Lohana Berkins, fundó en 1994 una Asociación de Lucha por la Identidad Travesti y Transexual (ALITT), que presidió hasta su fallecimiento en 2016. En 2002, Berkins reivindicó abiertamente la visibilidad de la identidad travesti y transexual al anotarse para ser maestra; dada la imposibilidad de hacerlo con su nombre, radicó una denuncia en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires que ordenó a las autoridades de la escuela que respetaran su identidad de género. En 2008 lideró la creación de una primera Escuela Cooperativa

para travestis e impulsó la ley 3062 de respeto a la identidad travesti y transexual aprobada por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en 2009. En 2010 conformó una alianza de organizaciones que impulsó la sanción de una ley nacional que garantizara la adecuación de todos los documentos personales a la identidad de género vivida y al nombre elegido por las personas, así como el acceso a tratamientos médicos de quienes solicitaran intervenciones sobre su cuerpo. Dicha Ley de Identidad de Género fue aprobada por el Congreso Nacional y promulgada en mayo de 2012, convirtiéndose en la primera ley que reconoce la identidad de género de las personas en términos de autopercepción y garantiza el pleno acceso a tratamientos médicos evitando caracterizar a las identidades 'trans' en términos de patología.

En Brasil, el movimiento LGBTT surge durante la apertura a fines de los setenta, en paralelo al movimiento feminista y al movimiento de afrodescendientes. Operaron allí el ejemplo de los homosexuales estadounidenses que cobraron visibilidad pública una década antes difundiendo sus ideas en la arena global, así como el efecto de las movilizaciones de la izquierda brasileña, en la que participaron homosexuales y lesbianas que iniciaron la crítica del machismo y la homofobia en el país. En 1979 surge la primera organización: el Grupo Somos en São Paulo. Le siguieron el Grupo Ação Lésbica-Feminista que bregó por eliminar resistencias dentro del movimiento feminista. A principios de la década de los ochenta, existían ya unos 20 grupos GL, aunque bajo los efectos de la crisis económica y el impacto del sida hubo un repliegue en años siguientes. Los grupos homosexuales como el Grupo Gay da Bahia y el Grupo Atobá en Rio de Janeiro empezaron a trabajar en la prevención del sida, y se sumaron al nuevo empuje movilizador de los noventa en torno a conferencias internacionales. El encuentro de la Asociación Internacional de Homosexuales y Lesbianas llevado a cabo en Rio en 1995 produjo movilizaciones en todo el país. En torno a la preocupación por el sida emergieron también grupos de travestis que se sumaron a otros sectores en la creación de una

asociación nacional, la Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Travestis, un potente marco que hacia 2003 incluía ya a cerca de 100 organizaciones en todos los estados brasileños.

En 2009, 8% de los hombres brasileños se identificaban como homosexuales y casi 3% como bisexuales; las lesbianas constituían casi 5% con 1.4% de bisexuales. Los movimientos GLT de Brasil han enfocado su trabajo también en el problema de la discriminación y la violencia homofóbica, que afecta en particular, pero no sólo, a lesbianas y travestis. El Grupo Gay da Bahia ha publicado informes que dan cuenta de asesinatos de individuos por su orientación sexual. Travestis y transexuales han visto sus oportunidades laborales restringidas a algunas ocupaciones, entre ellas el entretenimiento gay y la prostitución. Las personas 'trans' de familias extremadamente pobres a veces comienzan a trabajar como prostitutas en la pubertad, especialmente cuando han sido expulsados de sus hogares por sus familias.

Los esfuerzos del movimiento por lograr que en la Constitución de 1988 se incluyera la protección de las minorías sexuales, prohibiéndose explícitamente la discriminación por orientación sexual, no obtuvieron éxito dada la oposición de sectores conservadores y religiosos. La comunidad LGBTT procedió entonces a intentar que el Congreso Nacional lanzara iniciativas legislativas, contando para ello con el patrocinio del PT y otras fuerzas políticas, especialmente de izquierda. La elección de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de la nación dio inicio en 2003 a un proceso de ataque a la discriminación de género y orientación sexual en distintos estados y municipios brasileños. Además, a nivel federal, en junio de 2003 se realizó en la Cámara de Diputados un seminario nacional sobre políticas afirmativas de derechos para la comunidad LGBTT, con la participación de activistas, diputados federales y funcionarios estatales, llevando a la creación de un frente parlamentario de defensa de la libertad de orientación sexual. Encargado de velar por la protección de los intereses de los LGBTT en el proceso legislativo, el frente parlamentario obtuvo logros en el encaminamiento de recursos federales para programas de combate a la homofobia. La crecien-

te estatura del movimiento se ha beneficiado y a la vez ha reforzado la presencia pública de la comunidad LGBTT en los medios de comunicación y sus desfiles en las principales ciudades. Estos pasaron de una participación de 7 000 personas en 1997 en São Paulo a un par de millones en 2005 y casi 4 millones en desfiles a finales de aquella década. Sin embargo, en 2007, una encuesta revelaba que casi cuatro de cada cinco brasileños entrevistados estaban a favor de penalizar la homofobia. En 2008 el gobierno federal organiza una conferencia nacional sobre la temática LGBTT. En 2010 una de las cámaras de justicia reconoce el derecho de parejas del mismo sexo a adoptar niños. En mayo de 2011 la Suprema Corte Federal votó a favor de la concesión de derechos sociales y financieros a parejas del mismo sexo, que fueran iguales a las reconocidas a matrimonios heterosexuales. En mayo de 2013 el Consejo Nacional legalizó el matrimonio de los LGBTT en todo Brasil, dictando la obligación de los funcionarios en todos los registros civiles de registrar tales matrimonios y permitiendo que quienes lo solicitaran pudieran convertir sus uniones civiles estables en registros matrimoniales. De acuerdo con el censo nacional de 2010, existían ya 60 000 parejas homofílicas que compartían el mismo hogar. Sin embargo, en Brasil como en los otros países del continente, sigue habiendo crímenes violentos contra individuos de distinta orientación sexual, con decenas de homicidios al año, aunque es importante destacar que es difícil evaluar si la orientación sexual es la causa principal de esos crímenes o —dependiendo de cada caso— hubo otras motivaciones, como el cobro de deudas no pagadas u otros conflictos.

#### DERECHOS IDENTITARIOS Y POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO COLECTIVO

En forma creciente, los derechos colectivos han planteado un desafío a la configuración de sistemas políticos basados en el reconocimiento de derechos individuales. En el proceso abierto por la

democratización, las sociedades latinoamericanas han enfrentado crecientes demandas de reconocimiento de derechos colectivos, en un proceso que ha unido transformaciones locales y nacionales a profundos cambios en la esfera global y transnacional. La adopción internacional en 1989 del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales abrió el camino para reivindicaciones y demandas de carácter colectivo, desde el reconocimiento de derechos culturales hasta demandas de restitución de tierras, pasando por transformaciones en la definición del carácter del Estado, en algunos casos en dirección a una definición multiétnica y plurinacional. No sin fricciones y bajo la influencia de intereses políticos contradictorios y de distintas configuraciones demográficas y sociológicas, los Estados y las sociedades latinoamericanas han debido repensar este desafío en la estructura de los derechos humanos.

En años recientes han surgido decenas de asociaciones indígenas y de afrodescendientes que han planteado, de variadas formas, la problemática de los derechos identitarios y avanzado demandas de acceso a recursos, reconocimiento colectivo, participación en la definición de políticas de Estado, y lucha contra la discriminación. En la confluencia de innovaciones jurídicas en la esfera internacional, el creciente prestigio de mecanismos de jurisprudencia y cortes internacionales (como la Corte Interamericana de Derechos Humanos) y el ímpetu de los movimientos sociales y las organizaciones civiles o no gubernamentales, se ha afianzado el reconocimiento de la presencia de los pueblos indígenas y afrolatinoamericanos. A ello también ha contribuido el viraje del espectro político en la década de los años 2000, cuando tras las victorias electorales de la izquierda, muchos de esos movimientos recibieron financiación y lograron apoyos prácticos a su discurso identitario, al tiempo que se ubicaron en un escenario organizativo transnacional ampliado, siendo a la vez agentes y testigos de un progresivo proceso de politización de la etnicidad indígena, así como de las identidades colectivas de afrodescendientes. Muchos Estados han adoptado reformas constitucionales que reconocen la multiplicidad étnicocultural de sus

sociedades y colaborado por tanto a empoderar aún más las redes globales de apoyo de las identidades minoritarias transnacionales. Los líderes de dichos movimientos, de Guatemala a Bolivia, pasando por Venezuela y Ecuador han logrado nuevas experiencias y recursos, como parte de un proceso de internacionalización de las identidades colectivas que ganó fuerza a partir de los años 1990.

La convocatoria al pueblo, o más precisamente “los pueblos”, a favor de la movilización social se puso de manifiesto regionalmente en la Cuarta Cumbre de las Américas en Mar del Plata, que tuvo lugar del 4 al 5 de noviembre de 2005, en donde Chávez consiguió un éxito diplomático en su objetivo de detener a Estados Unidos y sus “aliados neoliberales” en su intento de avanzar en el área de libre comercio entre las Américas (ALCA). La oposición al establecimiento del ALCA presenció la formación de una coalición transnacional de organizaciones de sociedades civiles, que abarcó a sindicatos, movimientos sociales e indígenas, organizaciones para la defensa del medio ambiente y otras ONG, coordinados y moviliados en una Alianza Social Hemisférica. La lucha contra el ALCA y los tratados de libre comercio con Estados Unidos produjo un trabajo mancomunado regionalmente, una nueva “integración de los pueblos”, reiterada en siguientes reuniones como el “VI Encuentro Hemisférico de Lucha contra los Tratados de Libre Comercio y por la Integración de los Pueblos” en La Habana, el 5 de mayo de 2007. Liderados por el chavismo y sus aliados, se hizo incremental referencia al legado revolucionario y moral de los sectores étnicos tradicionalmente marginados, al mismo tiempo que se destacaba la pertenencia amplia a América Latina, una región de la que las poblaciones autóctonas y los afrodescendientes podrían ahora sentirse parte. En efecto, Chávez supo crear un mensaje que incorporaba alusiones identitarias inclusivas, ligando niveles sociales, transnacionales, regionales y globales. Los derechos de los pueblos indígenas fueron reconocidos en la Constitución Bolivariana de 1999 y en la decisión tomada en 2002 de denominar al festejo del 12 de octubre como “Día de la Resistencia Indígena” en vez de “Día de la

**Cuadro 11.** Reconocimiento constitucional de derechos colectivos de los pueblos indígenas en el decenio de 1990

<i>Derechos colectivos</i>	<i>Constituciones de los países andinos</i>				
	<i>Bolivia</i>	<i>Colombia</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Perú</i>	<i>Venezuela</i>
Marco constitucional	1967 reformada 1994	1991 reformada 2001	1998	1993	1999
Derecho a la tierra y al territorio propio	Artículo 1	Artículo 7	Artículo 1	Artículo 2/19	Preámbulo
Derecho a administrar y conservar recursos naturales	Artículos 165, 171	Artículo 63	Artículo 84	Artículo 89	Artículo 119
Derecho a la cultura, identidad y educación	Artículos 1, 171/I, 174	Artículo 68	Artículos 66, 67, 68, 69, 84	Artículos 2/19, 17, 89	Artículos 121, 122
Derecho a la autonomía política, económica, social	Artículo 171/II	Artículos 1, 286, 287, 330	Artículo 84	Artículo 89	No hay precepto
Derecho a la consulta y participación	No hay precepto	Artículos 329, 330	Artículo 84	No hay precepto	Artículo 120
Derecho a la jurisdicción	Artículo 171/III	Artículo 246	Artículo 191	Artículo 149	Artículo 260
Derecho a la personería jurídica	Artículo 171/II	No hay precepto	No hay precepto	Artículo 89	Artículo 119

FUENTE: César Gamboa, "Los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la Comunidad Andina" (*Aportes andinos sobre derechos humanos*, 2005).

Raza”. Las referencias positivas y la apropiación simbólica del legado de la resistencia de los pueblos originarios han proliferado asimismo en otros países latinoamericanos. Baste recordar el Movimiento de Liberación Nacional Tupamaro (MLN-T) en Uruguay; el movimiento guerrillero peruano MRTA (Movimiento Revolucionario Túpac Amaru), fuertemente activo hasta el año 2000, y la creación en los años noventa del Movimiento Tupamaro de Venezuela. En 2001 se creó en la provincia argentina de Jujuy la Organización Barrial Túpac Amaru, expandida luego a 17 provincias con el apoyo de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner y con la ayuda de fondos chavistas. Tanto Chávez como los gobiernos de izquierda de Bolivia y Ecuador pusieron énfasis discursivo en la temática indígena, un fenómeno que se explica en parte pero sólo en parte por la alta composición indígena de sus países. Traduciendo tales expresiones en actos prácticos, entre otros pasos, Evo Morales refunda en 2009 el Estado boliviano bajo el nombre de Estado Plurinacional de Bolivia, reconociendo como oficiales “los idiomas de las naciones y pueblos indígenas originarios”, así como lo hicieron Nicaragua en su constitución de 2003 y Ecuador en 2008. Las nuevas constituciones que se adoptan en el área andina a partir de los años noventa contienen, pues, algunos cambios radicales en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, entre ellos el derecho a las tierras y territorios propios, el derecho a administrar y conservar recursos naturales; el derecho a la cultura, la identidad y la educación; el derecho a la autonomía política, económica y social; el derecho a la consulta y la participación, el derecho a la jurisdicción y a la personería jurídica (véase el cuadro 11).

Algo similar sucede en los países caribeños, y los del norte de América del Sur y en menor medida en Brasil, en relación con la legitimación por medio de reivindicaciones afroamericanas, si bien la transformación en este caso ha sido históricamente más acotada. La población afrodescendiente representa, sin embargo, una población sustantiva en términos demográficos, siendo calculada en aproximadamente 85 millones según censos nacionales en ocho

países latinoamericanos, si bien hay quienes lo sitúan cercanos a los 150 millones. Su activismo se ha incrementado en la última generación, así como los logros de individuos afrodescendientes como Joaquim Barbosa y Graciela Dixon, jueces de las cortes supremas de Brasil y Panamá, respectivamente, Gilberto Gil, ministro de Cultura durante la administración del presidente Lula da Silva, el general colombiano Luis Alberto Moore y literatos como los costarricenses Quince Duncan y Shirley Campbell Barr, el peruano Nicomedes Santa Cruz, la cubana Nancy Morejón, el nicaragüense Carlos Rigby y el colombiano Manuel Zapata Olivella. En las últimas dos décadas se han venido fortaleciendo enormemente las articulaciones regionales de organizaciones de afrodescendientes latinoamericanos, calculándose que en 2008 coordinaban a más de un centenar de organizaciones en la región, en redes tales como la Oneca (Red de Organizaciones Negras Centroamericanas), la Alianza Estratégica de Afrodescendientes de América Latina y el Caribe, y la Red de Mujeres Afrocaribeñas. Esto a la par de las articulaciones nacionales, que tienen bajo su responsabilidad la coordinación de casi dos centenares de organizaciones, en lucha contra temáticas de discriminación en el acceso a alquiler de viviendas, conexión igualitaria a servicios básicos de electricidad y agua potable, así como reconocimiento de autonomías (v. gr. el caso de los garífunas en Honduras) o tierras (v. gr. en la costa caribeña de Colombia). Acompañaron también este proceso legislaciones nacionales que han reconocido la diversidad étnica y cultural en sus países, y gobiernos que han creado instituciones encargadas de encauzar las demandas de los afrodescendientes en relación con autonomías, desarrollo, identidad, igualdad y no discriminación. Otro ejemplo sustantivo a nivel regional fue la creación del Parlamento Negro de las Américas en 2005 con el propósito de reunir a legisladores y exlegisladores para gestionar una agenda de desarrollo inclusiva para la población afrodescendiente, como ha venido desarrollado activamente.

En lo que respecta a la práctica de las reivindicaciones colectivas de los pueblos originarios, la ministra venezolana para los Pue-

blos Indígenas, Aloha Núñez, indicaba en 2013 que su gobierno había gestionado 108 solicitudes y entregado 80 títulos de tierra con un total de 2 800 000 hectáreas, y continuarían gestionando demandas similares en el futuro. Otros funcionarios gubernamentales venezolanos destacaron los esfuerzos legislativos de reconocimiento lingüístico y de modalidades múltiples de educación, así como la socialización de tecnología indígena en el área de la salud y la promoción de una alimentación sana. En julio de 2014 los presidentes de los Estados miembros del Mercosur declaraban acoger con beneplácito la creación de la propuesta “Reunión de Autoridades Indígenas del Mercosur (RAPIM)”. Otro órgano regional que se ha mostrado activo ha sido el llamado Parlatino, en el que existe una Comisión Permanente de Pueblos Indígenas y Etnias que se reúne periódicamente, y que aprobó la Ley Marco para Rescatar, Preservar y Promover los Idiomas Indígenas Nacionales.

Hemos indicado que en los países andinos, a partir de la última década del siglo xx, se han reconocido los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Sin embargo, su implementación en la práctica ha sido más problemática. Tomemos el caso de Ecuador, país que ha suscrito las convenciones internacionales de derechos humanos, que reconocen los derechos de género, de la niñez, de los pueblos indígenas y sectores afrodescendientes. En 1998, con el impulso de organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales —y con el ímpetu y apoyo de organismos internacionales y factores estatales— se promulgó la Constitución Política del Estado, un instrumento nítido de reconocimiento legal y al mismo tiempo de ‘constitucionalismo aspiracional’. Esta carta fundacional, que sería nuevamente reformada en 2008, reconocía que la sociedad ecuatoriana se compone de una diversidad de pueblos y naciones. Reconoce asimismo entre otros aspectos el uso oficial y no sólo cotidiano de los idiomas ancestrales; la práctica de la medicina alternativa; el uso de vestimentas y símbolos identitarios propios; las formas propias de organización comunitaria y fortalecimiento de los gobiernos locales; la conservación de los lugares

sagrados de las comunidades; el ejercicio de la justicia comunitaria en paralelo a la estatal; sistemas de educación intercultural bilingüe; la conservación de las tierras comunales y la participación en el uso de los recursos naturales en los territorios de los pueblos, así como la consulta a los pueblos sobre la explotación de minas, petróleo y otros recursos; la indemnización a las comunidades por daños a la naturaleza; la propiedad intelectual colectiva sobre los conocimientos y saberes, y la participación de representantes en los organismos del Estado. Sin embargo, el sistema educativo, la cultura y los medios han seguido discriminando contra los sectores indígenas y negros. Por ejemplo, en el sistema educativo siguen existiendo —especialmente en áreas urbanas— los prejuicios y el hostigamiento verbal o aun físico contra estudiantes que hablan otra lengua (como el kichwa, la versión ecuatoriana del quechua); actitudes denigratorias de parte de los profesores, y la actitud de ‘no juntarse con los indígenas’ ni ‘hacerles ningún favor’ de parte de los alumnos hispanoparlantes. A menudo, los niños indígenas y negros son excluidos, agredidos e insultados por mostrar características y comportamientos diferentes de aquellos practicados por la mayoría nacional. Se percibe, pues, *un desfase entre la proclamación de derechos y su instrumentación práctica*, lo que crea una persistente ambigüedad respecto del imperio de la ley y la legitimidad de los Estados democráticos que no han logrado hacer efectivas las expectativas generadas por los cambios legales de la última generación.

En Chile el problema ha sido aún más agudo debido a la re-nuencia del Estado democrático y la clase política chilena a tomar la iniciativa, reconocer los derechos indígenas colectivos, anclarlos constitucionalmente y buscar soluciones viables a las demandas de los pueblos originarios, en este caso del pueblo mapuche de la Araucanía y de los rapanui de Isla de Pascua. Por años, los gobiernos de la era pospinochetista siguieron criminalizando la protesta de los pueblos originarios, usando las fuerzas del orden para reprimirla y aplicándoles una ley antiterrorista que fue promulgada en 1984, cuando el régimen de Pinochet enfrentaba una ola de protestas y

algunos grupos de oposición como el MIR validaban la vía armada insurreccional. La ley 18340 endurece las condenas por delitos ya tipificados en el Código Penal como el homicidio o el secuestro, llegando incluso a doblar las penas previstas para los mismos. La ley también permite el uso de testigos ‘sin rostro’, restringe el acceso a medidas cautelares y extiende los periodos de prisión preventiva. En 2010 fue reformada tras una dramática huelga de hambre de más de 80 días que mantuvieron comuneros mapuches procesados por la ley, para reducir su ámbito. Según la reforma, un delito sólo se calificaría como terrorista en caso de que se comprobara judicialmente que los autores del hecho se proponían amedrentar a la población. Chile se define como un Estado-nación, lo cual ha impedido el reconocimiento de derechos colectivos, como los demandados por comunas y activistas mapuche en torno a tierras ancestrales y uso de sus recursos por dependencias estatales y empresas privadas, así como de autodeterminación y participación en la toma de decisiones y políticas de Estado. La sociedad chilena ha avanzado en el reconocimiento simbólico de la cultura material del pueblo mapuche y de su imagen como una de las dos vertientes originarias de los chilenos, como lo retratará Alonso de Ercilla en el siglo XVI en *La Araucana*, el poema épico fundacional chileno. Históricamente, en lo que respecta a la autodeterminación y autonomía del pueblo mapuche en sus territorios ancestrales, el Estado chileno reemplazó la política colonial de parlamentar y negociar un tratado de paz como el logrado en 1641 por una política de fuerza. En los años 1880 se envió al Ejército chileno, vencedor de la guerra con Bolivia y Perú, a desalojar al pueblo mapuche de sus tierras ancestrales, casi simultáneamente con la denominada Campaña del Desierto que el Ejército argentino lanzó para masacrar y extender el control nacional sobre las tierras que hasta entonces habían controlado los mapuche de ese lado de la cordillera de los Andes.

En efecto, la consolidación de los estados nacionales de Chile y Argentina desarticuló el espacio transnacional de la etnia mapuche. En Chile, a partir de entonces, los mapuche devinieron en el

sector más pobre y marginado del proletariado chileno. En la década de 1930 intentaron lograr la restitución de tierras mediante la presentación de miles de causas judiciales, sin resultados. Se crea así una amplia desconfianza respecto de la justicia y el Estado chileno. En las décadas de 1950 y 1960 el Estado intentó sin gran éxito de mejorar la situación de pobreza mediante políticas educativas y de subsidios. Los mapuche optaron por realizar tomas de fundos y bajo la presidencia de Salvador Allende se promulgó una Ley Indígena, se creó un Instituto de Desarrollo Indígena y se intentaron políticas de reforma agraria. En nítido contraste, durante el régimen militar pinochetista se pasó a desmovilizarlos “por la razón o la fuerza”, mientras la orientación económica neoliberal se tradujo en 1979 en la promulgación de una ley que parceló sus tierras comunales, fragmentándolas en propiedades privadas, muchas de las cuales terminaron en el mercado libre. Ante tales circunstancias, sectores mapuches se movilizaron en protestas radicales, uniendo fuerzas con quienes combatían a Pinochet y luchaban por el retorno de la democracia. Tras la transición, el Estado adujo reconocer la deuda política y se hicieron modestos intentos de reparación y de promoción de la participación mapuche, pero sin afectar el principio de la propiedad privada, no llegando a una devolución de las tierras ni a recusar su uso para proyectos de desarrollo nacional.

El sector mapuche más radicalizado continuó su lucha, adoptando a partir de 1997 —ante lo que percibía como la indiferencia del Estado chileno a sus demandas— el uso de métodos violentos en quemas de camiones, manifestaciones, huelgas de hambre, enfrentamientos con carabineros, muertes de mapuches y no mapuches y tiempo en prisión. En 2003 el presidente Lagos establece una Comisión Histórica de Verdad Histórica y Nuevo Trato, encabezada por el expresidente Patricio Aylwin y con la participación de especialistas y personalidades políticas, para hacer un estudio a fondo del problema y elevar propuestas de solución. La comisión estableció que hubo despojo, atropellos e intimidación y que exis-

te una deuda del Estado chileno y sus clases dirigentes, que no fue saldada. A pesar de ser una comisión oficial, sus recomendaciones no fueron puestas en práctica. De manera similar, el parlamento chileno se ha opuesto a intentos de reforma del Poder Ejecutivo durante la presidencia de Michelle Bachelet, rehusándose a dismantelar la definición de Chile como estado nacional. A no ser por los enfrentamientos violentos de activistas mapuche contra propietarios privados, las forestales y otras corporaciones, el tema no está en la agenda de los partidos políticos; no hay voluntad política de aproximarse a un tema tan difícil como es el de la devolución de tierras o el reconocimiento de la autonomía territorial de los descendientes de los pueblos originarios. Satisfacer algunas de esas demandas, especialmente en tierras que han pasado de mano en mano legalmente por generaciones, implicaría que el Estado debería comprar las tierras, expropiándolas e indemnizando a los propietarios, situación que contrapone el principio de inalienabilidad de la propiedad privada al principio de la autodeterminación de los pueblos. Por ello, más allá de la Ley Indígena que enfoca el problema desde la perspectiva de la pobreza, se sigue aplicando desde 2001 la Ley Antiterrorista del pinochetismo, estrategia que fue cuestionada en 2003, 2009 y 2013 por Rodolfo Stavenhagen, James Anaya y Ben Emmerson, los relatores especiales de derechos indígenas de las Naciones Unidas y que la CIDH ha censurado nuevamente en 2014. En 2010 había nueve mapuches condenados bajo la ley antiterrorista y otros 53 procesados, de los cuales 42 permanecían en prisión preventiva. En enero de 2013 se la usó tras un atentado incendiario en el sur de Chile, en el que murió calcinado un matrimonio, dueño de un predio sobre el cual los mapuches reclamaban derechos.

En la vecina Argentina, también se ha usado una Ley antiterrorista, la Ley 26734, aprobada en diciembre de 2011, contra activistas del pueblo mapuche. Según denuncias de distintas organizaciones de derechos humanos como la Asamblea Permanente de Derechos Humanos y el CELS en abril de 2015, una activista mapu-

che había sido acusada de tentativa de homicidio en el marco del intento de desalojo por parte de una empresa petrolera ocurrido en diciembre de 2012 en la provincia de Neuquén. Allí, la comunidad Winkul Newen protestaba por la toma de sus tierras ancestrales y la contaminación de la que responsabilizaba a la empresa petrolera. En la protesta fue herida una oficial de policía, mientras miembros de la comunidad enfrentaban a unas excavadoras de la empresa. En el marco de su participación en el Mercosur y el Unasur, Argentina había asumido la retórica del reconocimiento de las identidades y demandas de los pueblos originarios, pero en la práctica aplicaba —tanto como Chile— una ley antiterrorista para hacer frente a la protesta de las comunidades.

Otro grupo cuyas demandas han sido rechazadas son los rapanui, el pueblo originario de la Isla de Pascua. Ellos exigen la restitución de tierras ancestrales y el control de quienes podrían venir a radicarse en la isla, una demanda ligada a la autodeterminación de su pueblo y a la viabilidad de que sigan siendo mayoría en un futuro en aquel territorio. La lógica del Estado chileno es asegurar el libre tránsito de sus ciudadanos, así como la igualdad de oportunidades y el principio de la propiedad privada. No sin razón, frente a la indiferencia y renuencia de los gobiernos democráticos, muchos rapanui han afirmado añorar la atención respetuosa que supuestamente Pinochet les había conferido.

En toda América Latina, en ocasiones el reconocimiento de los derechos colectivos, culturales y políticos de las poblaciones indígenas y afroamericanas ha forzado a los regímenes a responder ante sus demandas de autonomía enmarcadas moralmente en la idea de la autodeterminación de los pueblos. Abundan los ejemplos y se ven potenciados en los últimos años a medida que surgen crisis económicas y se acorta el crédito social del chavismo y de algunos gobiernos de izquierda. Ya en el marco del debate sobre el Proyecto de Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en 1999 se habían generado expectativas que finalmente no fueron incluidas pues no se deseaba reconocer que en Venezuela existía la dis-

crimianación racial, al tiempo que los afrovenezolanos consideraban insuficiente que la naci3n fuere declarada “multi3tnica y pluricultural” y demandaban el reconocimiento expl3cito de los derechos de sus comunidades, de la misma manera que se hizo con las comunidades ind3genas. En la Bolivia del presidente Evo Morales, por su parte, desde mediados de 2011 se generaron fuertes choques entre la polic3a y los grupos indigenistas a ra3z de marchas, huelgas y paros. Todo explot3 con la repres3n de una marcha de nativos que hab3a comenzado en la Amazon3a y se dirigi3a hacia La Paz en rechazo a una carretera de 300 km financiada por Brasil que cruzar3a el territorio ind3gena TIPNIS (Territorio Ind3gena Parque Nacional Isiboro Secure). Apelando a legitimar su acci3n, el presidente Morales finalmente acab3 pidiendo perd3n, promet3 frenar el proyecto y finalmente convoc3 a la Unasur, la OEA y la ONU para investigar el caso y que m3s tarde fueran veedoras, sin mayor 3xito a pesar del entusiasmo inicial. Las movilizaciones a ra3z del debate sobre la legislaci3n de la “consulta previa”, entre otros temas en disputa, se manten3an hacia finales de 2015, as3 como la brutal repres3n por parte de las autoridades.

Por su parte, en la Argentina kirchnerista, en el marco del celebrado bicentenario de la independencia, m3s de 15 000 integrantes de comunidades originarias realizaron una Marcha de los Pueblos Originarios hacia Plaza de Mayo para acercarle un pliego petitorio a la presidenta Cristina Fern3ndez de Kirchner a favor de la devoluci3n y el reconocimiento territorial del derecho de los pueblos originarios. A partir de que el l3der de la comunidad qom impuls3 un medi3tico campamento en la central Avenida 9 de Julio contra el gobierno de la presidenta, las autoridades se negaron a recibir al l3der ind3gena o a tener en cuenta sus demandas. S3lo Macri, electo sucesor de Cristina Fern3ndez en la presidencia argentina, habr3a de recibir a los l3deres ind3genas como uno de los primeros actos de su administraci3n. Tamb3en en Ecuador, Rafael Correa comenz3 a afrontar masivas protestas de parte de las principales confederaciones ind3genas y paros de centrales obreras des-

de agosto de 2013, las cuales demandaban al gobierno que rectificara políticas y leyes sobre temas de tierras, explotación petrolera y minera, agua, tránsito, comercio exterior y educación de los pueblos indígenas, mientras el mandatario aseguraba que la protesta no representaba al pueblo sino a sectores que querían desestabilizar el país. El empoderamiento indígena ciertamente no se limitó a los países dominados por coaliciones chavistas, sino que también se fortaleció en Chile, en Perú y en Colombia.

Las demandas de los pueblos originarios o de afrodescendientes se reforzaron en el ámbito regional y aun en contra de los gobiernos y las organizaciones regionales. Por ejemplo, en 2009 la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, que agrupa a pueblos originarios de Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia, Chile y Argentina ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mantuvo fuerte presión a raíz de la reestructuración estratégica de la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA), proyecto bajo vigilancia indígena local, nacional y regional en el contexto de la Unasur que incluía 510 megaproyectos con financiamiento de 70 000 millones de dólares. Mediante movilizaciones han venido demandando recientemente una mayor participación en la Unasur, proponiendo la creación de un Consejo de Pueblos Indígenas de la Unasur a fin de respetar el pleno desarrollo de la participación indígena, la consulta previa regional y el diálogo en la agenda de cambio climático.

En Brasil, durante los debates de 1986-1988 en torno a la adopción de una nueva constitución, surgió el tema de los descendientes de las comunidades rurales de negros conocidas como *quilombos*, que hasta entonces se pensaba habían sido conformadas por esclavos fugitivos, según la imagen del clásico caso del mocambo de Palmares, que en el siglo xvii llegó a congregarse en lo que hoy es el estado de Alagoas a cerca de 20 000 pobladores, en parte esclavos fugitivos, pero también caboclos, indígenas y hasta soldados blancos que escapaban a la conscripción del servicio militar. En noviembre de 1995 el Movimiento Negro Unificado organizó en Bra-

silia una 'Marcha Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e a vida', que contó con la participación de unos 30 000 activistas de todo el país. Los organizadores entregaron al presidente Fernando Henrique Cardoso una relatoría en la que sugerían la adopción de políticas afirmativas a fin de terminar con la desigualdad y discriminación racial que caracterizaba la situación de la población afrobrasileña. La movilización indujo al presidente Cardoso a reconocer públicamente la existencia de la desigualdad y el prejuicio raciales en la sociedad brasileña, dejando atrás el mito de 'democracia racial' del que el país se ufana en pasadas décadas. Habiéndose reunido en Brasilia, las comunidades negras rurales identificaron que los problemas que enfrentaban requerían una estrategia nacional, por lo que constituyeron en 1996 la Coordenação Nacional de Articulação de Qilombos o Conaq, con participación creciente en la definición de políticas públicas. Lograron así un cambio cualitativo al desechar las imágenes negativas y posicionar el tema de los quilombos en la agenda política como comunidades de color de zonas rurales, poseedoras de demandas en el ámbito de tierras comunales. El proceso de certificación que habilitaría la restauración de tierras se prolongó hasta 2001, cuando se encargó que la semioficial Fundação Cultural Palmares manejase el procedimiento de reconocimiento de personería a los quilombos y sus miembros, los quilombolas. Dado que la FCP no contaba con expertos ni poder para implementar la devolución de tierras, dos años más tarde se transfirieron tales funciones al Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria (INCRA). Con el reconocimiento del Estado, los quilombolas se transformaron en un grupo étnico a la par de los grupos indígenas y, como ellos, de orígenes variados. En un primer momento se pensó exigir el estatus comunitario de ser descendientes (*remanescentes*) de esclavos fugitivos, cosa prácticamente imposible; por otra parte, y por otras razones, tal estatus no era necesariamente una fuente de orgullo; por último, el ser reconocido no dependía sólo de la retórica de opresión pasada, sino de la situación presente de pertenencia a las comunidades rurales y su

acceso a la tierra. Las *terras de preto* pasaron a incluir a comunidades que se ubicaron en tierras de *fazendas* fracasadas, mientras otras habían surgido de donaciones dadas a exesclavos por propietarios u órdenes religiosas, o bien de tierras adquiridas por libertos. Aún más importante, se reconoció que los quilombos tenían derecho a poseer programas educacionales especiales, tener representación en agencias estatales como la Secretaría de Igualdad Racial y la Fundação Palmares. A su vez, el INCRA creó un departamento especial encabezado desde 2009 por un activista quilombola.

El proceso de reconocimiento identitario se tradujo por tanto en espacios de representación y participación de sectores de la sociedad civil en los órganos de gobierno, así como en la adopción de estrategias para procesar demandas concretas, como era el acceso a tierras. En 2013 se estimaba que cerca de 2 300 certificaciones habían sido emitidas, con 220 procesos aún abiertos y 549 comunidades identificadas que aún no habían procedido a presentar pedidos. Se pasó, pues, de una política de restitución a una de redistribución de acceso a tierras. Por ello, a partir de 2003 se abrió la puerta a que la Procuradoria Geral da República designara a expertos antropólogos para verificar en un laudo la racionalidad de cada caso, procediendo luego al lento proceso de demarcación de límites y a la consideración de cómo proceder en caso de que las tierras estuvieran ocupadas por terceras partes, ya fueran pequeños o grandes propietarios o inquilinos. Además, como indica el antropólogo David Lehmann, que ha estudiado la temática a fondo, una vez aprobado y concluido el proceso, los ciudadanos pasan de un sistema de derechos individuales de propiedad a otro articulado por el principio de propiedad comunal inalienable, con consecuencias reales inesperadas por muchos; por ejemplo, no poder usar el título de tierras para acceder a préstamos que faciliten la compra de semilla para los cultivos anuales.

Fuera de los derechos de autodeterminación colectiva que hemos analizado, existe una amplia gama de derechos individuales que se pueden articular en función de que individuos aduzcan o

reclamen ser identificados con minorías desprevilegiadas o discriminadas. Este es otro aspecto fundamental en la relación de los pueblos indígenas y afrolatinoamericanos con los Estados nacionales, pues se remite a las posibles medidas a adoptar para reducir o terminar con la discriminación y el racismo existentes en la sociedad. Brasil, por ejemplo, adoptó en julio de 2010 un 'Estatuto de Igualdade Social', introduciendo políticas de acción afirmativa que implícitamente requieren el monitoreo racial de las agencias estatales, especialmente en lo que respecta a la educación y la salud. Con ello, en Brasil como en toda América Latina, la penalización de actos discriminatorios es muy rara, ya sea por la indiferencia o los prejuicios de las autoridades o bien por la falta de fuerza y recursos de las víctimas de discriminación identitaria, así como por la dificultad de lograr presentar pruebas contundentes de discriminación. Para remediar tal situación, por ejemplo, en el área de la educación superior, algunos Estados y universidades han adoptado un sistema de cuotas para afrodescendientes. Sin embargo, esto tiene el inconveniente de crear estigmatización de individuos de color que usan el sistema, respecto de quienes se llega a suponer que sólo así han entrado al sistema de educación superior para adquirir una profesión. Por otra parte, el criterio imperante de autodefinición identitaria implica que algunos individuos asuman identidades raciales que no les son intrínsecas a fin de 'trabajar el sistema'. Además, el sistema de cuotas crea cierta osificación de identidades en sociedades que se preciaban hasta no hace mucho de poseer una gama de identidades fluidas, en contraste con la percepción binaria de raza y la barrera de color de Estados Unidos.

De manera similar se han generado complejas dinámicas en el caso de México, en torno a las universidades interculturales, que han creado espacios para que nuevas élites indígenas surjan a la luz del acceso a nuevas formas de educación superior, pero con cuestionamientos acerca de su prestigio y funcionalidad. Un caso exitoso de políticas de reconocimiento de identidades colectivas es el de Colombia, donde se ha reconocido en especial el derecho de comu-

nidades indígenas a la administración de justicia paralela y su adjudicación ante la justicia nacional. El carácter tradicionalmente liberal de la Corte Suprema de Justicia de Colombia que ha respetado los usos y costumbres indígenas como base de legalidad, ha sido sin duda un factor esencial de tal aceptación. La Corte Constitucional de Colombia ha debido intervenir en casos contenciosos de aplicación de severas penas por las autoridades comunales, indicando expresamente que los derechos humanos o incluso el concepto de tortura pueden ser definidos sólo en formas culturalmente específicas, reafirmando los conceptos promulgados por la Constitución en sus artículos 246 y 330. Un avance similar se ha registrado en algunos estados mexicanos, en particular el estado de Oaxaca, donde se han integrado al sistema adjudicatorio los *usos y costumbres* en la amplia gama del gobierno local de municipios y comunidades. Configuraciones identitarias como estas, allí donde se han implementado genuinamente, han permitido la articulación confiable de sectores populares, especialmente rurales, a las instituciones del Estado, confiriendo legitimidad a las mismas y permitiendo el acceso de la ciudadanía a una administración reconocida de la justicia y otras instituciones comunales.

#### EL DESAFÍO DE LOS MERCADOS ILÍCITOS Y EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS

Paradójicamente, la transición a la democracia y la liberalización relativa de los mercados crearon contextos de apertura que, aunque en algunos casos trajeron consigo un creciente respeto de los derechos humanos, en otros contextos fueron infiltrados por intereses económicos y redes conectadas con los mercados ilícitos internacionales, socavando las bases normativas y afectando la convivencia y los derechos humanos de muchos en América Latina.

En esta sección centraremos nuestra atención en América Central y en particular en los países del denominado Triángulo del

Norte, vale decir Honduras, Guatemala y El Salvador, que han enfrentado situaciones de creciente inseguridad pública y criminalidad que han afectado la matriz de la legalidad y el respeto de los derechos humanos. No pretendemos demonizar la imagen de estas naciones ni aducir que la situación es radicalmente diferente a la de otras naciones hermanas del continente o bien en países de otras latitudes, que también son afectados por los desafíos de tráfico ilícito de mercancías, de drogas, personas y armas. La intención es brindar elementos de análisis para entender la dinámica de tales problemas, en este caso en el Istmo, describiendo cómo afectan el panorama de los derechos humanos y analizando algunas de las medidas que se han barajado para reducir ese agudo desafío a la convivencia cotidiana en sociedad y para fortalecer las instituciones y hacer que prevalezca el imperio de la ley por sobre la violencia de todo tipo.

En la década de 1990, las rutas de tránsito de drogas iniciadas en Colombia y otras partes de América del Sur con destino a Estados Unidos, principalmente la cocaína, pasaron de las islas del Caribe a un pasaje por América Central y México. Este cambio introdujo un escenario de aumento de la criminalidad, violencia e inseguridad en las sociedades de la región. Según un informe de Naciones Unidas publicado en abril de 2014, Centroamérica se había tornado en la región más violenta del mundo. El país más violento era Honduras, con una tasa de 90.4 homicidios por cada 100 000 habitantes, seguido de Venezuela con una tasa de 53.7, Belice con 44.7 y El Salvador con 41.2 homicidios. Al leer estas estadísticas, es importante tener en cuenta que las organizaciones mundiales consideran peligrosamente alta una tasa que supere los 10 homicidios por 100 000 habitantes. La creciente presencia de las redes ilícitas transnacionales ha sido reconocida por las personas cercanas a las riendas del poder. En Honduras, el país con el mayor número de maras (pandillas) tanto por habitantes y en números absolutos, la percepción de una encuesta nacional de desarrollo humano realizada en 2005 indicaba que más de 40% de los encuestados en las

dos principales ciudades había informado haber sido víctima de robo, mientras que 8% de los encuestados rurales, 11% de los que vivían en las ciudades menores y 13 y 16% de los residentes en el Distrito Central y San Pedro Sula, respectivamente, indicaban que tenían un familiar asesinado. En las áreas metropolitanas, la tasa de robo había ya alcanzado 54% en los sectores de nivel socioeconómico más alto, 47% en las capas medias, y 33% en el sector de bajos ingresos. Vale decir, la violencia se había vuelto endémica y afectaba a todos los estratos sociales. En las principales ciudades de Honduras, más de 65% de las personas afirmaba que ya no caminaba por las calles, 60% declaraba haber limitado los lugares donde hacían sus compras, 62% había reducido sus actividades recreativas y más de 40% había dejado de visitar a alguien significativo, debido a la sensación generalizada de inseguridad. El Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2006, que registraba las cifras anteriores, detallaba indicadores inquietantes de aquella dinámica de creciente inseguridad pública y pérdida de institucionalidad que afectaba la vida social y los derechos humanos de la ciudadanía en Honduras: una cultura de la informalidad, la ilegalidad y la ilegitimidad penetra en la población; las normas y leyes se respetan a discreción; la violencia cotidiana lleva a muchos a tomar la justicia en sus manos; altos niveles de segregación residencial dominan el espacio público. En suma, se genera una incremental desintegración social.

En septiembre de 2008, el Comisionado Nacional para la Protección de los Derechos Humanos, Ramón Custodio López, informaba que la tasa de homicidios de Honduras para el año 2007 se situaba en 49.9 por cada 100 000 habitantes (3 262 personas asesinadas). Añadía que esa tasa era aproximadamente 2.4 veces la tasa para las Américas y 5.25 veces el promedio mundial. Como indicábamos arriba, para 2014 el índice de homicidios ya había alcanzado la tasa de 90.4 por 100 000 habitantes.

En todo el Istmo centroamericano, la situación de violencia y profunda sensación de inseguridad ha conducido a la aparición de

un número creciente de empresas de contratación de servicios de seguridad privada. Esta tendencia oculta así el hecho de que, ante una sensación generalizada de inseguridad pública, la mayoría de los ciudadanos no están en condiciones de pagar por servicios de seguridad privada, lo que contrasta con las corporaciones económicas y las empresas que pueden pagar por tales servicios. Ello implica que muchas personas están excluidas por tales condiciones de ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía, reproduciendo así formas segmentadas de convivencia y profundizando aún más la fragmentación del tejido de su participación en la vida social. Además, empresas de seguridad privada en Honduras han estado presuntamente implicadas, según declaraciones del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas en febrero de 2013, en un presunto “involucramiento en violaciones de derechos humanos [...] incluidos asesinatos, desapariciones, desalojos forzados y violencia sexual”. Honduras intentó enfrentar el problema mediante la militarización de la seguridad pública. Según el informe anual de Human Rights Watch, “en noviembre de 2011, el Congreso aprobó un decreto de emergencia que permitió que militares llevaran a cabo funciones de seguridad pública, y que se ha prorrogado periódicamente. En agosto de 2013 se aprobó una ley que autorizó la creación de una policía militar con atribuciones para controlar barrios violentos y efectuar detenciones, entre otras funciones, a pesar de los antecedentes de abusos de militares contra civiles”.

La alta incidencia de la violencia tiene muchos orígenes y factores condicionantes. Sin embargo, está cada vez más conectada a la lucha por el control del acceso al tránsito transnacional ilegal de personas, de drogas y de armas, así como al control de los mercados ilícitos. En Centroamérica los ciudadanos han relacionado cada vez más el aumento de la delincuencia con la presencia de las maras. De acuerdo con la Policía Nacional de El Salvador, existen cerca de 70 000 miembros de maras en América Central, con una distribución aproximada de 36 000 en Honduras, 14 000 en Guatemala, 11 000 en El Salvador, 4 500 en Nicaragua, 2 700 en Costa Rica,

1 400 en Panamá y 100 en Belice. Aunque las maras salvadoreñas MS-18 y MS-13 son las más grandes, existen muchas más. La lista incluye a los Nicas, los Batos Locos y los Cholos, todos ellos en Guatemala, y La Máquina y la Mau Mau en El Salvador. En Honduras se encuentran la Mau Mau y Los Batos Locos, además de Los Rockeros. Finalmente, en Nicaragua operaban los Gerber Boys y Los Charly. Estas pandillas son relativamente recientes, habiendo surgido cuanto más a fines del anterior milenio, estando algunas de ellas conectadas a redes de tráfico ilícito internacional.

Redes de menores en las esquinas o camarillas de barrio han existido por doquier por mucho tiempo. Podían robar o asaltar a la gente que pasaba por 'su territorio'; algunos robaban a las pequeñas empresas, y pintaban grafiti en las paredes. El desplazamiento transnacional durante las guerras de los años setenta, ochenta y principios de los noventa ha transformado tal dinámica, ya que el desarraigo ha proyectado tal comportamiento disfuncional en la interfaz con la delincuencia organizada y los mercados ilícitos; la violencia relacionada con estos últimos y los circuitos de transporte y comercialización de drogas y de trata de personas se ha visto impulsada por personas deportadas de Estados Unidos que transfirieron sus conocimientos y redes criminales a los países de origen, sobre todo, pero no sólo a Honduras y El Salvador. De la mano con el aumento de la importancia de Centroamérica como un corredor de paso de drogas y tráfico de personas hacia Estados Unidos se ha producido también un aumento en el comercio de armas, en la violencia, la extorsión y los asesinatos, floreciente en el marco de la debilidad de los Estados y en torno a conflictos por el control de acceso a las rutas y mercados de comercio ilícito, que a menudo refuerzan también la corrupción pública y difunden miedo entre la población.

Durante la violencia de las guerras civiles y la represión de la década de 1980, miles de habitantes huyeron de sus países, principalmente a México y Estados Unidos. Entre los que se desplazaron a Estados Unidos, muchos se establecieron en grandes ciudades donde, debido a las barreras del idioma, la falta de educación y

problemas de adaptación lenta, encontraron dificultades para encontrar empleo y vivienda. Algunos quedaron en la calle sumidos en la pobreza. Por ejemplo, muchos se encontraron en Los Ángeles, una ciudad conocida por ser hogar de numerosas pandillas, la mayoría de ellas divididas por criterios raciales y étnicos. Los inmigrantes habían llegado en su mayoría de zonas de guerra y habían estado luchando ya sea en el Ejército o la guerrilla; tenían conocimiento de las armas, y rápidamente ellos o sus hijos cayeron en el círculo de las pandillas de la ciudad. Los cambios en las políticas federales de migración de Estados Unidos adoptados después de los violentos disturbios de 1992 en Los Ángeles determinó que los pandilleros encarcelados fueran deportados en forma creciente a sus países de origen después de haber cumplido algún tiempo en la cárcel. Al repatriar a esos individuos, las redes se consolidaron en América Central y se integraron en los circuitos transnacionales de transporte de drogas, personas y armas, además de otras formas de delincuencia local.

Un factor decisivo en el afianzamiento y la radicalización de la violencia de pandillas ha sido el sustrato de rutinización de la violencia de décadas anteriores. Después de las guerras civiles, las sociedades de El Salvador, Guatemala y Honduras quedaron traumatizadas por la violencia generalizada. La prolongada lucha civil produjo culturas de violencia de variable profundidad histórica a lo largo del Istmo. Otro condicionante es el hecho de que, junto con el desmantelamiento de las políticas represivas, los Estados también debilitaron su presencia reguladora en la sociedad, creando vacíos que fueron suplidos por las redes ilícitas en su interfaz con las pandillas y maras locales. Cuando las maras se conectaron con el crimen organizado y los circuitos y mercados ilícitos, se las arreglaron para consolidar su poder económico y controlar territorio en forma violenta, lo que recreó la atmósfera de pandillerismo que muchos habían experimentado en Estados Unidos. Los pandilleros fueron capaces de reclutar fácilmente a nuevos miembros debido a la situación de pobreza, desempleo y desconfianza en las agencias

policiales y los organismos administrativos, algo que predominó en la región, con la excepción parcial de Nicaragua y Costa Rica.

Aunque existe una tendencia a satanizar y criminalizar a las maras de todos estos problemas, es la interfaz entre ellas y los mercados ilícitos lo que lleva a las luchas por el control de territorios y los circuitos de transporte y comercialización de drogas, armas y trata de personas, que sigue generando violencia e inseguridad pública en la región. El movimiento de drogas, personas y armas a través de las fronteras, utilizando el transporte marítimo y aéreo ha convertido a las maras en redes operativas. Existe una polémica sobre la importancia transnacional de las maras; algunos observadores indican que las maras funcionan como redes con extensos vínculos transnacionales, destacando por ejemplo que la MS13 tiene 20 000 miembros en Estados Unidos, 4 000 en Canadá, y una gran presencia en México. Otros, más prominentemente un estudio del CEPI (2007) y un estudio empírico encargado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), llevado a cabo sobre la base de entrevistas en profundidad a miembros de las maras, redes de funcionarios de ONG y funcionarios estatales, han revelado que sólo una pequeña parte de las maras tiene vínculos transnacionales con el crimen organizado y las redes de narcotráfico. Por ejemplo, en Guatemala la mayoría de las redes son vecinales y están solo tangencialmente conectadas a los circuitos transnacionales, mientras que varios casos parecen indicar que las redes de policías, ex-militares y hombres fuertes han estado en el centro de algunas redes de narcotráfico y de los así llamados ‘poderes paralelos’ o *de facto*, vale decir, poderes parainstitucionales. Los miembros de las maras son ante todo miembros de redes sociales, lo que destaca la importancia de las relaciones interpersonales que explican su impacto creciente y la varianza regional del peso de este tipo de redes en los distintos países y localidades. Muchos fueron atraídos a una mara como un medio de escapar de la falta de protección en un entorno violento, pero la militancia en una mara ha incrementado

paradójicamente la posibilidad de que se enfrentaran a la violencia. La violencia es el código de iniciación y de acceso a la membresía y se hace más presente ya que las maras se enfrentan unas a otras y a las autoridades. Diferentes grupos entran continuamente en lucha por el control de territorios y el tráfico ilícito; las maras han escalado la violencia, decapitando y mutilando a sus víctimas. Las tensiones escalan también en torno al acceso a las ganancias de la venta de marihuana y cocaína en las calles, la venta de armas de fuego de fabricación casera, la extorsión y oferta de protección, o la agresión a personas y negocios más allá de su territorio local. Una vez que las maras se establecieron, han entrado también en el mercado de la prostitución y la trata de personas. Conectados a estas actividades, han llevado a cabo numerosos actos de violencia, incluyendo homicidios. A su vez, estas actividades han creado un fuerte sentimiento de temor y una profunda estigmatización de la población que vive en los sectores populares, que ha reforzado la sensación de abandono y exclusión que sienten muchos jóvenes de los estratos bajos y medio bajos, y ha reducido la oferta de empleo para ellos, lo que aumenta la probabilidad de que se acerquen a círculos criminales, en una especie de profecía que se autorrealiza.

Las maras florecen en contextos institucionales en los que hay focos de corrupción, tanto entre las fuerzas del orden, como entre funcionarios de alto nivel con intereses creados en la comercialización ilícita de drogas y otros productos básicos. Ana Arana ha descrito una serie de factores que facilitan el crecimiento de las maras y su creciente uso de las redes ilícitas: la corrupción de funcionarios públicos, la existencia de selvas densas y pistas clandestinas remanentes de las guerras civiles, la falta de alta tecnología en los controles de frontera, permitiendo que mafias criminales formaran vínculos transnacionales y pasaran a operar regionalmente. Del mismo modo, un estudio muy completo de Demoscopia (2008) halló que, con algunas excepciones, la policía es percibida como corrupta y no digna de confianza. Las excepciones eran Nicaragua, donde los ciudadanos reportaron haber sido asistidos por la policía y haberla ayu-

dado a su vez, y Costa Rica, donde había niveles medios de confianza en la policía, aunque con altos niveles de insatisfacción con su desenvolvimiento. En los demás países, una minoría significativa de las personas entrevistadas —llegando a más de la mitad en Honduras— percibían a los agentes del orden como corruptos y en connivencia con las redes criminales, a los que, según los entrevistados, proporcionaban armas y protección a cambio de ganancias ilícitas.

La percepción de falta de eficacia y debilidad de las fuerzas del orden público se refuerza al verificar sus capacidades técnicas: el insuficiente personal, la falta de vehículos, helicópteros, sistemas de inteligencia y equipos de comunicación, amén de factores culturales de peso como es el débil compromiso con un espíritu de servicio público. Esto lleva a que la gente piense que las autoridades estatales son corruptas o ineficaces, como en el caso de Belice, y dejan a los ciudadanos a su suerte para resolver problemas y hacer frente a la creciente delincuencia e inseguridad pública. En Belice, por ejemplo, faltan vehículos, por lo que la policía no persigue a delincuentes por miedo a dañar los pocos que tiene. Debido a la falta de transporte y actitudes complacientes, por lo general no llegan a la escena del crimen sino hasta horas después o incluso días más tarde, lo que fomenta la impunidad. También los bajos salarios, los turnos semanales, las transferencias de cargos y en especial la falta de estima de la población influyen en un bajo espíritu de cuerpo y llevan a una alta tasa de retiro.

La criminalidad impune socava las bases mismas de las esferas públicas democráticas, erosionando la confianza institucional y generando una correlativa pérdida de legitimidad del Estado afectado. Las maras han inculcado mucho miedo, lo que ha reforzado la voluntad de las personas de emigrar de sus países de origen, perpetuando así en las nuevas formas el mismo círculo vicioso que ha provocado el surgimiento de las pandillas en primer lugar. Las altas tasas de criminalidad y homicidios también tornan a los países menos atractivos para los turistas —siendo el turismo una de las principales fuentes de ingresos—, lo cual afecta a la economía, de-

teriora la situación de muchos y hace que la gente empobrecida sea más propensa a unirse a las maras. Además de su efecto social, las actividades de las maras también interfieren con el libre mercado, afectando especialmente a las pequeñas empresas, que son sujeto de amenazas, extorsión y violencia.

Dentro de cada país, los estados han adoptado medidas para combatir la criminalidad y la violencia. Sin embargo, muchas de las medidas han sido represivas, resultando a menudo en el refuerzo de la delincuencia organizada y no logrando crear nuevas fuentes de trabajo para la reinserción de los pandilleros en la economía formal. En Honduras, la condena por pertenencia a pandillas se incrementó en el código penal en 2003 a 12 años, y aumentó poco después a 30 años; se desplegó al Ejército en las calles con el fin de ayudar a la pequeña fuerza policial de apenas 8 000 policías, y se implementó una política que habría de llevar a la cárcel a personas con tatuajes de pandilla. El sistema penitenciario de Honduras, sin embargo, no estaba orientado a la rehabilitación y fue superpoblado, creando serios problemas de gestión y reforzando el control de la delincuencia organizada dentro de las cárceles. El 17 de mayo de 2004, 103 reclusos, la mayoría de ellos jóvenes tatuados sospechosos de pertenecer a pandillas, perdieron la vida quemados a raíz de un incendio que arrasó un ala de la prisión de San Pedro Sula, la segunda ciudad más grande de Honduras. Ese incidente hizo que el gobierno perdiera imagen mientras la simpatía del público se expresaba hacia quienes murieron en el incendio. También focalizó la atención internacional sobre la pésima situación carcelaria en Honduras y en toda América Central, ya que se produjo en una prisión que estaba destinada a albergar a 800 reclusos, pero tenía 2 200 prisioneros en aquel momento. Más recientemente, Honduras puso en marcha programas de rehabilitación y de inserción laboral para los exmiembros de las maras, con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y empresarios locales. Del mismo modo, El Salvador desarrolló los programas de Súper Mano Dura, al mismo tiempo que otros programas de rehabilitación y preven-

ción con el FBI. Bajo la política de “mano dura”, las autoridades solían arrestar a presuntos pandilleros y acusarlos de diferentes crímenes, a menudo sin más prueba que los tatuajes en sus cuerpos. La tasa de homicidios de El Salvador, cometidos especialmente entre jóvenes, era de las más altas en el mundo, siendo las pandillas responsables de esos homicidios, que, entre los jóvenes de 15 a 29 años llegaba en 2011 a 92 por 100 000 habitantes. En marzo de 2012 se logró una tregua entre las pandillas y el gobierno, lo que llevó a una reducción significativa en el número de homicidios. Bajo ese acuerdo, las pandillas acordaron reducir la violencia y otras actividades criminales, a cambio de que se otorgaran mejores condiciones para los encarcelados y se ampliaran los programas de reinserción para los pandilleros. Sin embargo, a mediados de 2013 había indicios de recrudecimiento de la violencia y ya en 2014 y 2015 los homicidios habían alcanzado récords, con enfrentamientos entre pandillas, entre las pandillas y la policía, ejecuciones sumarias, masacres organizadas posiblemente por grupos paralegales asumiendo ‘operaciones de limpieza’ y otras formas de violencia organizada. El nuevo gobierno ha resuelto enfrentar la violencia, mientras a su vez los líderes de las pandillas anunciaron en enero de 2015 una nueva tregua como un ‘gesto unilateral de buena voluntad’ hacia el gobierno. Meses más tarde y ante el repunte de la violencia y las muertes por homicidio, la Corte Suprema de Justicia definía al MS-13 y Barrio 18 con el epíteto de grupos terroristas.

Uno de los problemas más serios para lograr reducir la violencia es la falta de oportunidades alternativas para el sustento de las personas, por lo que la extorsión o la trata de personas y la prostitución siguen siendo problemas de amplio alcance en América Latina. Además del turismo, y en ocasiones en combinación con él, se ha producido un aumento creciente de la trata de personas con fines de explotación sexual. La amplia gama de este tipo de explotación incluye *striptease* y pornografía de mujeres y menores de edad. El relajamiento de controles fronterizos en los años 1990 facilitó las actividades de las redes de trata de personas, en especial las que

conducían al norte de Nicaragua, pasando por Honduras y posiblemente por El Salvador y terminando en Guatemala y Belice; y en diferente dirección, moviéndose hacia el sur, tratando de entrar en lugares de mayor afluencia en Costa Rica y Panamá. A lo largo de América Central, así como en ciudades como Cartagena, en la costa colombiana del Caribe, tales fenómenos surgieron en las “zonas de tolerancia” de los circuitos turísticos, los puertos, casinos y rutas de transporte transnacionales. La prostitución también se manifiesta ampliamente en las zonas fronterizas y los mercados públicos, así como en algunas zonas agrícolas pobladas por trabajadores agrícolas masculinos temporales. Atraídos por el encanto de los dólares de los turistas, los propietarios de bares, los taxistas, el personal de hoteles, los vendedores del mercado y los proxenetas independientes, todos ellos proporcionan ‘servicios de intermediación’ a los clientes, entre ellos acceso a sexo y drogas. Mientras en las regiones más pobres uno puede encontrar incluso prostitución controlada por la familia (como en Honduras) o prostitución relacionada con las pandillas (como en El Salvador y Honduras), en las zonas más ricas de Costa Rica, Panamá y México hay casos reportados de fraude matrimonial e inducción engañosa. Por otra parte, el secuestro y la desventura parecen generalizarse en la trata de seres humanos en todos los países. Lo que ha cambiado de vez en cuando, bajo diversas circunstancias contextuales, es la ubicación de dichas redes. Por ejemplo, investigadores como David Guinn y Elissa Steglich, que estudiaron el fenómeno, han señalado que a principios de la década de los años 2000, ante el incremento de los controles de inmigración en Costa Rica y México, la frontera de Guatemala con México se convirtió en un próspero centro de trata transnacional de personas y prostitución. Guinn y Steglich sugirieron que aquel desarrollo podría explicarse por una serie de factores:

La disponibilidad de mujeres y niños es extremadamente alta [...] Al migrar, las mujeres y los niños a menudo se encuentran en la frontera con fondos insuficientes para asegurar su avance. Ade-

más, hay muchos centroamericanos que han cruzado sin éxito y regresaron al lado guatemalteco de la frontera, en lugar de retornar a sus países de origen. Muchos desean intentarlo de nuevo, para lo cual es necesario el dinero. Además, los hombres migrantes, que se encuentren en situaciones similares de espera en la frontera para cruzar a México, crean una demanda de servicios sexuales [...] Surgen así innumerables redes criminales que se ocupan de la trata de personas, ganado, vehículos, drogas y otras mercancías ilícitas. El tráfico de mujeres y niños para la prostitución es un negocio fácil. Las redes que participan en el tráfico son los propietarios de los establecimientos, los tricicleros y los contrabandistas de migrantes. La corrupción de los funcionarios municipales, la policía y las autoridades de inmigración se suma a ello, siendo extremadamente alta. La corrupción —en forma de sobornos, pago a través de servicios sexuales y la participación directa— ha asegurado una total impunidad para los traficantes.

Debemos destacar que la existencia de las redes ilícitas de polleros mexicanos orientadas a facilitar el tránsito irregular y cruce de transmigrantes indocumentados desde México y América Central hacia Estados Unidos se vio por años alentada por el interés de empleadores en el país del norte de contar con mano de obra barata en sus empresas. En esas rutas de tránsito, numerosos transmigrantes han sido objeto de engaño por parte de los polleros, secuestrados por la delincuencia organizada, obligados a pagar un rescate, forzados a delinquir, torturados, abusados, agredidos sexualmente, y aun detenidos por la policía y entregados a redes de delincuentes.

Según el Centro de Investigación de Crimen Organizado, las pandillas de El Salvador están detrás de gran parte de la prostitución y de la extorsión o, como ellos la llaman, “la renta”, vale decir, el cobro a los hogares, negocios y conductores de autobús en los barrios donde tienen presencia. En un esfuerzo por abordar la rehabilitación, algunas maras han intentado crear “santuarios”, vale decir, fuentes de trabajo y sustento, como una panadería u otros

comercios. Asimismo, en conjunción con el gobierno y con instituciones como la Iglesia se ha intentado crear distritos 'liberados' y 'zonas de paz' en los que se eliminarían los delitos como extorsión, robo y secuestro, al parecer a cambio de una reducción de la presencia policial. El éxito de tales intentos ha sido dispar, como lo atestiguan los altibajos en las treguas y nuevos brotes de violencia. Panamá también ha desarrollado un programa, llamado Mano Amiga, cuyo objetivo es facilitar el acceso a obras de teatro y actividades deportivas para unos 10 000 jóvenes panameños como una alternativa a las actividades de pandilla. Guatemala también instituyó varios programas destinados a la prevención de la delincuencia, como el trabajo con jóvenes propensos a unirse a pandillas y expandilleros. También puso 4 000 elementos de sus tropas del ejército de reserva en las calles para ayudar a la policía.

Los Estados de América Central han comenzado a diseñar formas de cooperación internacional con el fin de controlar el impacto de las redes ilícitas y criminales que azotan en diversos grados a la mayoría de los países del istmo. Para combatirlos, los países centroamericanos comenzaron a entrar en acuerdos para implementar prácticas transnacionales de contención y regulación. En enero de 2004, funcionarios de Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador y la República Dominicana iniciaron la construcción de una base de datos de criminales con el fin de hacer un mejor seguimiento de los movimientos de las organizaciones clandestinas dentro de la región. En la última década se han elaborado planes de seguridad como parte del Sistema de Integración de Centroamérica destinados a combatir los peligros del terrorismo, el narcotráfico y delitos conexos, en parte combinando esfuerzos con México y Estados Unidos. Las fuerzas policiales de El Salvador y Guatemala han cooperado en la frontera, coordinando acciones encaminadas a la detención de los miembros de pandillas, independientemente de donde se hubieran cometido los crímenes. Hay un creciente reconocimiento de la necesidad de poner en marcha mecanismos transnacionales para combatir la delincuencia creciente y los mercados

ilícitos, mediante la cooperación de las naciones del istmo y contando con el apoyo, la orientación y el financiamiento de otros países, entre ellos Estados Unidos, aunque en ese caso el interés ha sido motivado por considerandos antiterroristas. En efecto, en 2005 los presidentes centroamericanos aprobaron una propuesta de “crear una fuerza militar de rápido despliegue regional de tareas, cuyo objetivo principal sería el de luchar contra el terrorismo, el crimen organizado y sus actividades relacionadas”. De acuerdo con Mark Rosenberg y Luis Solís, la decisión presidencial terminó con el esfuerzo formal, pero de corta duración, de separar la seguridad pública de la defensa nacional, algo que fue codificado en el Tratado Centroamericano de Seguridad Democrática de 1995. Los países acordaron acciones conjuntas dentro de sus territorios, la aportación en común de recursos y la superación de esta manera de las limitaciones impuestas por las leyes internas y los recursos de cada país. Se ha argumentado que solo esa coordinación y la financiación externa podrían ser eficaces y contribuir a un sentido de unidad y espíritu de equipo frente a la red transnacional ilícita y el déficit en la seguridad pública. Ya que la financiación es un obstáculo importante para estos países, y en el espíritu de dejar al Estado sólo una función reguladora, se ha sugerido también que las organizaciones no gubernamentales y los grupos religiosos misioneros crearan programas de rehabilitación para ayudar a los exmiembros de las maras a reintegrarse en la normatividad, además de los programas de rehabilitación obligatoria orientados a un futuro reclutamiento de miembros de las maras en las fuerzas armadas.

#### EL MIEDO A LA INSEGURIDAD PERSONAL Y PERSISTENTES EXPECTATIVAS AUTORITARIAS

Hemos hecho referencia a la violencia y a sus efectos en términos de un sentido generalizado de inseguridad que llega a afectar no solamente la calidad de vida de las personas, sino que impone asi-

mismo grandes obstáculos a la construcción de ciudadanía, altos niveles de segregación residencial y circuitos de seguridad privada que resultan en un incremento de la desintegración social.

Las víctimas de la falta de seguridad personal se encuentran en todas las clases sociales. Las clases altas y medias-altas son objeto de robos, asaltos a mano armada, secuestros y vandalismo; las clases populares y bajas son objeto de violencia ligada a procesos de pérdida de fuentes de trabajo, la informalización del mercado de trabajo y la pauperización de la población; el auge en los mercados ilícitos y en especial del narcotráfico; y de la acción intermitente, contradictoria y selectiva de la intervención policial en sus barrios, villas y comunas. A menudo, ante el deterioro del contorno humano y el debilitamiento de las estructuras familiares o comunales, la violencia se torna en un modo de relacionamiento cotidiano, tanto en la esfera colectiva como en el marco familiar. Sin duda, los Estados deberían ser capaces de asegurar seguridad pública; pero en un contexto de retracción en sus funciones, de reducción de las fuentes de trabajo, creciente criminalidad o discursos políticos polarizados, muchos Estados han fracasado y decepcionado tanto a los sectores pudientes como a los populares, con el resultado de que ambos estratos han sido víctimas de la inseguridad. Es indudable que situaciones como éstas afectan la convivencia social, reducen la confianza en las instituciones y limitan la posibilidad de que la ciudadanía vea respetados sus derechos humanos.

En las siguientes líneas quiero llamar la atención sobre una dimensión correlativa de la violencia cotidiana: aquella que, bajo tales circunstancias, recrea expectativas de orden, ligadas a un imaginario autoritario. Es paradójico que, habiendo vivido épocas de autoritarismo y sufrido las consecuencias de políticas represivas que aún marcan la memoria colectiva, sectores de la población expresen expectativas de autoritarismo, vale decir, de orden y 'mano fuerte', "bajo ciertas circunstancias" en encuestas de opinión pública como las registradas por Latinobarómetro. A pesar de que, con la notoria excepción de Paraguay, tales expectativas son minorita-

rias y se han visto reducidas en la década que va del año 2003 al 2013 en la mitad de los países, la existencia de un 10 a 20% de las personas que estarían en principio dispuestas a aceptar un gobierno autoritario es preocupante. Cuando el Pew Research llevó a cabo una encuesta similar en 2014, preguntando a los entrevistados si preferían un líder democrático o un 'líder de mano fuerte' para resolver los problemas del país, los porcentajes aumentaban sistemáticamente entre 3 y 27%, según los distintos países, respecto al número de quienes en la encuesta del Latinobarómetro habían declarado en 2013 preferir, 'bajo ciertas circunstancias', a un gobierno autoritario por sobre un gobierno democrático. El atractivo de un liderazgo personalista efectivo hacía resonar su canto de sirena.

Más aún, tales actitudes de apoyo parcial a liderazgos autoritarios podían ya rastrear a pocos años del retorno de la democracia. Por ejemplo, el sentimiento generalizado de falta de seguridad personal en áreas metropolitanas del Cono Sur y la desconfianza en la policía, en aumento desde los años 1990, había llevado a parte de la opinión pública a creer que son necesarias medidas de mano dura para con los criminales, en plena ambigüedad con las expectativas de muchos de terminar con la cultura de la impunidad y el microdespotismo. En Uruguay, por ejemplo, desde la transición había aumentado el apoyo para imponer la pena de muerte para ciertos delitos y aplicar condenas más severas para otros. En 1987, 36% de la población de Montevideo se declaró partidaria de la pena de muerte; en 1992 ese porcentaje había ascendido a 42% y en 1995, a 45%. En 1995, 83% de la población nacional encuestada se mostraba ya a favor de la aplicación de penas más duras a los criminales. Se acababa de votar una Ley de Seguridad Pública que básicamente aumentaba las penas por delitos y aunque no bajaba la edad de imputabilidad, permitía que los menores fueran recluidos en cárceles comunes. En esos momentos, había una alta demanda de mayor seguridad, con las expectativas de la ciudadanía en la aplicación de mano más dura. La memoria de la represión militar no ablandaba tales expectativas, aunque el reclamo popular

de seguridad contradecía la reciente experiencia histórica y los altos niveles de movilización de sectores amplios de la ciudadanía contra esa ley de impunidad conocida como la Ley de Caducidad. Ante la sensación de inseguridad, la población vivía en una especie de esquizofrenia, rechazando la represión militar y policial de antaño, pero, por otro lado, deseándola y creyéndola necesaria en el presente para ‘dar palo’ a los criminales, a aquellos ‘otros’ que no sabían convivir en sociedad. Esa ambigüedad era curiosa, porque arrastraba un poco ese sentimiento que venía de su rechazo a la dictadura y por otro lado la prescribía sin sopesar las consecuencias. De manera similar, en Argentina una encuesta realizada en la Capital Federal y en el Gran Buenos Aires en junio de 1990 reveló que 76.7% de los encuestados se sentían desprotegidos. A mediados de 1996 ese porcentaje había alcanzado 85.3% de los entrevistados. Las reacciones más difundidas respecto de la policía eran miedo, desconfianza y sentimientos de inseguridad, que abarcaban 40.6 y 61.5% de todas las respuestas en las encuestas de marzo y agosto de 1996, respectivamente. En otro sondeo, 90% de los encuestados consideraba que la violencia se había tornado más grave en espacio de meses. En agosto de 1996 casi 70% señaló que la causa principal del incremento de la delincuencia era el aumento del desempleo. Sin embargo, como posibles soluciones, la gente no sugería soluciones estructurales, sino reclamaba duras medidas punitivas a corto plazo. A mediados de 1996 un caso penal desató protestas de ciudadanos demandando que se impusieran penas severas, y exigiendo que, como lo describía Gabriel Fernández en una nota, “la policía entrara a sangre y fuego en las villas-miseria, porque allí la mayoría es ladrona y defiende a los pistoleros, que cómo se puede vivir así y que más vale que los comerciantes del barrio se decidan a pagarle lo que piden a los de la comisaría porque, aunque a veces se les va la mano con los pibes por lo menos mantienen la seguridad”.

Actitudes ambivalentes hacia los derechos humanos se pusieron de manifiesto también en la nueva democracia chilena. A pesar

del *boom* económico que comenzó en 1985, la sociedad chilena percibía un alza de la delincuencia. En una encuesta nacional llevada a cabo en 1991, 71.8% de los entrevistados estimó que el mayor problema en la nueva etapa democrática de Chile era la criminalidad. En un sondeo de 1996, 84.2% de los encuestados opinaba que los delitos se habían vuelto más violentos. Mantener el orden en el país era la actual preocupación de alrededor de 50% de la población en los años noventa. Las encuestas revelaban que la gran mayoría de los encuestados apoyaban la pena de muerte para delitos graves. En una encuesta nacional realizada entre abril y mayo de 1997, 54.5% de los entrevistados urbanos estaba de acuerdo con la pena de muerte sin posibilidad de indultos presidenciales y un 20.6% adicional estaba a favor de la medida con la posibilidad de tal indulto. El reclamo de penas más severas estaba relacionado con las actitudes para con aquellos que velaban por el orden público y la justicia. La íntima relación entre la policía y los militares (y la autonomía y fuerza que aún conservaban estos últimos), ubica los reclamos de una mayor seguridad personal y sus posibles repercusiones en todo tipo de violaciones a los derechos humanos, en una perspectiva que es, en cierto modo, diferente a la de Uruguay y Argentina. Una particularidad de la situación chilena era el relativamente alto grado de prestigio de las Fuerzas Armadas y la policía, reflejado en los índices de confianza en las fuerzas de Carabineros e Investigaciones, reconociéndoles incluso una reputación más alta que aquella profesada hacia la Corte Suprema de Justicia y los tribunales penales.

No es de sorprender por tanto que se siguieran dando situaciones de uso excesivo de la fuerza; por ejemplo, en Argentina entre 1985 y 1989 se denunciaron más de 400 casos de muertes de civiles en operativos policiales tan sólo considerando la ciudad de Buenos Aires y las zonas aledañas de la misma provincia. Asimismo, se mencionaron varios casos de secuestros por parte de personal policial y del Ejército. Las golpizas aplicadas por la policía para arrancar confesiones a los detenidos parecen haber sido prácticas comu-

nes en los ochenta y noventa. Entre 1984 y 1986 se denunciaron 698 casos de maltrato. En 1989 el número de denuncias llegó a 879 y a 870 en 1990; entre 1989 y 1991 sólo una persona fue llevada a juicio por este motivo. En los informes de organizaciones de derechos humanos se hace mención a quemaduras con cigarrillos y con menos frecuencia al uso de picanas eléctricas. Asimismo, existen dudosos casos de suicidio en comisarías y penitenciarías. En Uruguay se denunciaron tres casos similares en 1989. Las protestas y las investigaciones más exhaustivas condujeron a la hipótesis de que esas muertes fueron el resultado de golpizas policiales, lo que generó un escándalo y la renuncia del ministro del Interior. Del mismo modo se denunciaron detenciones indiscriminadas y ataques físicos a jóvenes, sin la consecuente presentación de cargos. En 1990 se llevaron a cabo marchas y un paro en el sector educativo contra la violencia policial y las razias en barrios populares. La tasa más alta de muertes fue consecuencia de operativos policiales en los que se ultimó en el lugar a los sospechosos. Algunos oficiales policíacos uruguayos fueron procesados por su participación en dichos casos. En Uruguay la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso ha citado a menudo a los ministros del Interior por denuncias de abuso policial. Igualmente, en Argentina, a principios de los años noventa, aproximadamente 800 oficiales de la policía bonaerense fueron pasados a retiro por su participación en hechos violentos cometidos mientras desempeñaban sus funciones. En 1991 los familiares de víctimas de abusos policiales en Argentina crearon una Comisión de Familiares de Víctimas de la Violencia Institucional. Sumado a esto, los abogados de casos relacionados con la violencia policial constituyeron una asociación coordinadora: la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (Correpi).

Varios focos de violencia policial siguieron apareciendo en algunas zonas de la provincia de Buenos Aires. A principios de 1996 estallaron en distintas partes del país manifestaciones y protestas estudiantiles contra la sanción de una nueva ley federal de Educación Superior. En La Plata, un centro tradicional de activismo estu-

diantil, la policía de la provincia de Buenos Aires reaccionó con violencia al detener a más de 200 estudiantes y reprimir posteriormente la marcha por su puesta en libertad; la policía utilizó gas lacrimógeno y balas de goma con las que hirieron a varios manifestantes. Según testigos, cuando los estudiantes se dirigían al bosque para refugiarse, se encontraron con personal policial de civil al volante de los mismos autos sin identificación que habían sido utilizados durante el Proceso de Reorganización Nacional de 1976 a 1983. Las primeras declaraciones del gobernador a favor de la policía fueron criticadas duramente; más tarde, la policía reconoció haberse excedido en el uso de la fuerza, aunque negó que existiera una sistemática metodología represiva y adjudicó la responsabilidad a algunos policías y no a la institución, asegurando que aquellos que hubieren cometido excesos serían relevados de sus cargos. A pesar de las declaraciones, se siguieron dando muchos otros casos de violencia policial en la provincia de Buenos Aires; en 1995, por ejemplo, 123 de las 195 muertes por violencia policial de todo el país se produjeron en aquella provincia. El Centro de Estudios Legales y Sociales argentino (CELS) ha atribuido esta alarmante cifra a la “falta de preparación de los policías (de los cuales sólo dos tercios ha terminado la escuela primaria) y de entrenamiento (los cursos duran tres meses), así como a las presiones causadas por la estructura burocrática y el reglamento”. Según el informe del CELS, en el Gran Buenos Aires, en 1996, 81% de las víctimas civiles habrían sido afectadas por el uso excesivo de la fuerza e incluso sufrido ejecuciones sumarias. El informe —efectuado mediante el relevamiento de noticias periodísticas— concluía que el alto número de muertes de civiles se debía a la “falta de preparación y entrenamiento del personal, y a las presiones de la propia estructura y los reglamentos burocráticos”. Además, el curso de instrucción de los policías bonaerenses sólo duraba tres meses, y luego los agentes podían portar armas estando fuera de servicio.

Dos décadas más tarde, la democracia ha subsistido, aunque no sin interrupciones de gobernantes electos, desde el presidente Fu-

jimori que renunció a la primera magistratura de Perú, tres presidentes ecuatorianos que fueron depuestos por medio de movilizaciones populares en conjunción con oficiales del Ejército o con legisladores, y golpes de Estado constitucionales como los de Honduras en 2009 y Paraguay en 2012. Lo que nos atañe, empero, en esta sección es cómo el miedo a la inseguridad se liga a la persistencia de expectativas autoritarias y sus implicaciones para los derechos humanos. Así, tras la democratización en Brasil, la violencia policial continuó siendo uno de los problemas más agudos e intratables. Notorios fueron casos de ejecuciones sumarias de gente de la calle a cargo de miembros de las fuerzas de seguridad presuntamente alentados o incluso contratados por civiles para llevarlas a cabo. Tal vez el más impactante y ya famoso fue el caso de *cachina* (limpieza) *dos meninos da rua* de la Iglesia de la Candelária en Rio de Janeiro el 23 de julio de 1993. En esa ocasión, seis menores de edad, entre 11 y 17 años, y otros dos jóvenes de 19 años, moradores de la calle en que vivían en los alrededores de la céntrica iglesia de Rio, fueron asesinados mientras dormían por varios miembros de la Policía Militar. Años más tarde, la revista *Veja* indicaba que 42 de los 60 supervivientes de la masacre de la Candelária habían sufrido muertes violentas. De los seis policías militares involucrados y juzgados, tres fueron absueltos. En noviembre de 1996, tres años después del crimen, el policía militar Nelson Cunha fue condenado a 261 años de prisión, aunque en febrero de 2005 fue puesto en libertad condicional. El ex policía militar Marcos Aurélio de Alcântara fue juzgado en 1998 y condenado a 204 años de cárcel, pero se encuentra en libertad, tras ser indultado en el año 2010. El también expolicía Marcus Vinícius Borges fue acusado de ser el instigador y cerebro de la operación y fue condenado a una pena de 300 años en 2003, pero en junio de 2012 fue también indultado.

Matanzas como aquélla han seguido ocurriendo, siendo ejecutadas en distintos puntos de Brasil, por ejemplo, en Goias y el estado de São Paulo, sin que la mayoría de los responsables hayan debido dar cuentas de sus actos ante la justicia. Los enfrentamientos

entre las fuerzas policiales y elementos criminales en control de barrios populares y *favelas* han arrojado un saldo de cientos de muertos, especialmente en las grandes ciudades. Tan sólo en Rio de Janeiro, 520 civiles fueron muertos por la policía, luego de ‘resistir a su detención’. No sólo las fuerzas del orden han sido las responsables de ejecuciones sumarias, sino que abundan también los actos de justicia vigilante, así como la concreción de masacres a manos de elementos criminales. Una masacre de esta naturaleza es conocida con el nombre de la matanza de Chatuba. En septiembre de 2012, narcotraficantes de la favela del mismo nombre decidieron torturar y matar brutalmente a seis jóvenes que fueron a bañarse en una pequeña cascada del Complejo Militar de Gericinó, que después de ser asesinados fueron abandonados en la principal vía de comunicación entre Rio de Janeiro y São Paulo, cercanos a la localidad de Nova Iguaçu.

Un problema agudo no menos preocupante ha sido la criminalización de la protesta social. Paraguay es un caso paradigmático, donde los abusos de la época de Stroessner (1954-1989) han tenido su continuidad en los usos políticos de las fuerzas policiales durante la democracia. La violencia estatal y paraestatal de Stroessner en el área de apropiación de tierras (‘tierras mal habitadas’) y violación de los derechos humanos de comunidades campesinas e indígenas es bien conocida y ha sido registrada más recientemente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los informes de seguimiento y cumplimiento de sus recomendaciones, así como informes paraguayos sobre derechos humanos. De menor resonancia internacional, pero de igual peso e importancia, es la existencia de una política de criminalización de la protesta social en las últimas décadas, especialmente en áreas rurales, contra las organizaciones campesinas y sus dirigencias. Desde los poderes Legislativo y Judicial se legaliza la represión a comunidades indígenas y asentamientos campesinos totalmente inermes ante la ofensiva del Ministerio Público y de la policía que procuran desactivar y restringir la capacidad reivindicativa popular. Colabo-

ran en ganar a la opinión pública grandes medios de comunicación controlados por empresarios ligados a la exportación de soja transgénica y terratenientes criadores de ganado para el mercado externo. En los dos primeros años del gobierno de Lugo se había denunciado el asesinato de 8 militantes sociales, 208 personas habían resultado heridas en acciones represivas, 1 050 activistas habían sido detenidos (aunque sólo 33 de ellos resultaron imputados) y más de 12 000 campesinos habían sido desalojados. La declaración del 'Estado de excepción' en los distritos norteños de Concepción y San Pedro agravó aún más la política de criminalización y represión. Ello resultaba en el descrédito de la democracia, pues a ojos de los activistas campesinos, el hecho de que la Constitución declarara que el Estado era un Estado social de derecho, ocultaba que "los funcionarios del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra siguen todavía operando como simple inmobiliaria ofreciendo la tierra a extranjeros", que trabajaban cultivos para los mercados internacionales, mientras se profundizaba el proceso de desaparición de comunidades rurales. A pesar de ciertas nuevas conquistas sindicales como la firma de contratos colectivos en algunas empresas y en el sector público, así como la recuperación de la estructura gremial en determinados sindicatos, los activistas mencionaban prácticas antiobreras del Ministerio de Justicia y Trabajo que recordaban viejas épocas supuestamente superadas de delación ante la patronal. Un activista resumía la situación ya bajo la democracia de la siguiente manera: "En la época de Stroessner era otro el tipo de represión que existía, más abierto, más descarado, más franco [... tras la caída del dictador, pero bajo la continuidad del poder Colorado], la práctica era más solapada, se despedía a los trabajadores con trámites burocráticos, con la complicidad del Ministerio. Entonces, el propio Ministerio era el que propiciaba la violencia a la ley, el Código Laboral era letra muerta". El trabajo de construcción de una democracia comprometida con el respeto a los derechos humanos es aún muy incipiente en Paraguay. Los desafíos de la posdictadura han creado avances parciales en las políticas de ver-

dad y justicia, pero a menudo tal temática se ha visto relegada a un segundo plano frente a pugnas políticas, legales o socioeconómicas de mayor agudeza coyuntural. No es de extrañar por tanto que, ante la desazón respecto al funcionamiento de la democracia, hay quienes guardan nostalgia, como quienes no han vivido la dictadura con identificaciones claras, e incluso sectores de la nueva generación que han heredado el imaginario de una memoria histórica succionada impuesta por una dominación que procuraba una extensiva consolidación de su poder.

Sin embargo, es importante destacar el progreso operado en el dominio del respeto de los derechos ciudadanos en la región. Para ejemplificarlo bastaría contrastar para el caso de México el casi total silencio que por años se mantuvo en torno a la masacre de los estudiantes en la Plaza de Tlatelolco en 1968, frente al amplio acceso a la información, la búsqueda de negociación y la decisión de las autoridades de evitar una masiva confrontación armada en torno al movimiento zapatista y su impronta en Chiapas décadas más tarde. Un factor esencial en la diferencia en el tratamiento de la protesta social en México ha sido la incorporación del discurso de los derechos humanos y la apertura a la esfera internacional y la creciente conciencia de tal apertura, que en la actualidad afectaría de inmediato la imagen del país en la esfera global. Ello se ha visto reflejado en la promulgación de una ley federal de transparencia y acceso a la información, que funciona al nivel del Poder Ejecutivo, aunque su efectiva implementación es menos clara en distintos estados, dependencias y jurisdicciones.

La contraparte de ello es la necesidad de proteger la información personal de las personas, sin que la información provista en la era digital sea abusada, ya fuere para actividades inocuas como la promoción comercial o lo que es más alarmante, actividades de control policiaco no sancionadas por la justicia o ajenas a las obligaciones de las fuerzas del orden de asegurar la paz pública. Algunos países ya han promulgado leyes de protección de la información personal contenida en registros y bancos de datos públicos y

privados, para garantizar así la privacidad y el honor de las personas, y regular el acceso a la información personal.

Los desafíos siguen presentes y han proliferado casos de ataques y acoso a periodistas, excesivo uso de fuerza por parte de la policía, detenciones arbitrarias y privación de libertad en prisiones hacinadas aún antes de que los detenidos fueran sometidos a juicio, así como abusos en el uso de la información personal, dejando lagunas en la protección aún incipiente del derecho a la privacidad.

#### LA AMENAZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO, EL MEDIO AMBIENTE Y LOS DERECHOS HUMANOS

Se suele pensar en la problemática de derechos humanos sin conexión con los problemas del medio ambiente y el cambio climático. Sin embargo, cuestiones sociales básicas como son tener una casa y un trabajo, o contar con agua potable y desagüe, entran en conflicto con un modelo que fije su atención en la concentración de millones de habitantes en centros urbanos y su correlación con desequilibrios que afectan al medio ambiente, la riqueza natural y la calidad de vida de los pobladores. En años recientes, se ha sumado a ello la amenaza del cambio climático, que acentúa aún más los peligros generados por políticas que se basan exclusivamente en consideraciones económicas amenizadas por un discurso antropocéntrico de derechos humanos. En efecto, a menudo esas visiones no toman en cuenta que debería encontrarse un balance entre tales derechos y la imperiosa necesidad de reconocer los derechos del mundo animal, vegetal e inanimado, de cuyo bienestar dependerá la posibilidad futura de poder vivir con dignidad y lograr cierta calidad de vida.

No es que falten declaraciones internacionales al respecto. En 1990 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó una primera resolución sobre derechos humanos y el medio ambiente que afirmaba la relación entre su preservación y la pro-

tección de los derechos humanos. Le seguiría en 1992 en Rio de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, popularmente conocida como la Cumbre de la Tierra, que lanzó un ambicioso programa de desarrollo sostenido, con base en la lucha contra el cambio climático, la protección de la biodiversidad y la eliminación de las sustancias tóxicas emitidas. En paralelo, se fijó que la ciudadanía tiene derecho a conocer los objetivos, intereses y pasos dados por gobiernos y corporaciones económicas en relación con el medio ambiente. Sin embargo, muchos contratos gubernamentales siguieron teniendo cláusulas confidenciales y los Estados continuaron publicitando megaproyectos, decepcionando las expectativas de que se generara una ética de compromiso global con el resguardo del medio ambiente. De acuerdo con el Protocolo de Kioto de 1997, los países industrializados asumieron un compromiso concreto de reducir las emisiones de gases que creaban el efecto invernadero en 5.2% entre 2008 y 2012. La XVII conferencia sobre el cambio climático convocada en Durban en 2012 postergó la concreción de los acuerdos hasta 2015, cuando en París se logró un acuerdo a futuro en el que los países acordaron aspirar a reducir las emisiones hasta el fin de siglo, de manera que la temperatura global no sobrepase los 2 grados centígrados por sobre la temperatura media de la época preindustrial. El tan discutido modelo de desarrollo sostenible, importante como vector de conducta, ha pretendido, sin embargo, conciliar los intereses de grupos medioambientales con los intereses de corporaciones económicas y los Estados, por lo cual es a menudo dilatado en la práctica.

Ya hoy se perciben los efectos del cambio climático en el derretimiento de los polos terrestres, aumento del nivel del mar y, en consecuencia, una mayor devastación y catástrofes humanas cuando se producen tormentas, huracanes, lluvias torrenciales, inundaciones o bien sequías. En 2014 y 2015 el proceso se aceleró, con impactos contundentes en forma de inundaciones en Brasil, Paraguay y Argentina, huracanes en América Central y enfermedades

como el dengue, el chikunguña y el zika que la proliferación de mosquitos y otros insectos ha transformado en epidémicas, afectando la calidad de vida de los habitantes. Un aspecto agudo de las recurrentes catástrofes naturales es la incapacidad de la mayoría de los Estados de la región de pronosticar su ocurrencia, a fin de poner en efecto estrategias destinadas a reducir su impacto ambiental, social y económico. Tal impacto es aún mayor cuanto más pobre y carente de recursos es la sociedad afectada, como se visualiza claramente al comparar la devastación producida por terremotos y la dificultad de sobreponerse a su respectivo impacto en un país como Haití (sufrido en enero de 2010) frente a una sociedad como Chile (acaecido en febrero de 2010). Ello destaca la estrecha relación entre situaciones de deterioro de derechos básicos como consecuencia de la incapacidad institucional de enfrentar desafíos como los desastres naturales o los efectos del cambio climático.

En América Latina, parte de las nuevas constituciones adoptadas en la región han anclado la defensa del medio ambiente como uno de sus principios fundamentales. Con ello, el diseño de políticas sostenibles sigue estando supeditado a una visión de uso y apropiación de los recursos naturales, por lo cual se han creado grandes brechas entre la profesión de fe proclamada en los documentos internacionales y el planeamiento de políticas que protejan el medio ambiente. Por ejemplo, según la organización ambientalista Greenpeace, al efecto agravado de las emisiones de gases de efecto invernadero se suma la falta de políticas de mitigación, que afectan en particular la pérdida de capacidad de absorción del suelo a causa del relleno de ecosistemas de humedales para la construcción de complejos inmobiliarios en zonas inundables, el uso intensivo de agroquímicos, los canales artificiales en zonas agropecuarias y la deforestación. Paradigmático ha sido el caso de Brasil, donde en marzo de 2018 la Corte Constitucional emitió un fallo que de hecho modifica una ley de 2012 que había penalizado el corte ilegal de árboles en las reservas amazónicas; con la nueva decisión, de hecho se da una amnistía a los infractores de casos

previos a 2008 y se habilita a continuar talando en un perímetro de 290 000 kilómetros cuadrados que anteriormente estaban protegidos. El Estado brasileño apoyó el cambio con el argumento de que la nueva normativa crea un mejor balance entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico, aunque es claro que se trata de un retroceso en la protección ambiental del mayor ecosistema de las Américas. En ciudades como Santiago de Chile, São Paulo o México, entre otras, la contaminación ambiental y el deterioro de la calidad del aire obliga a repensar la relación entre el desarrollo humano y el contexto ambiental, llevando a evaluar y diseñar medidas regulatorias, posibles cambios de zonas productivas, control de circulación de vehículos o reformas del transporte público. A ello se suman en forma acelerada los cambios climáticos que amenazan con desarticular aún más el balance con el medio ambiente, haciendo resaltar la fragilidad de la vida y la falta de seguridad para gozar en el futuro de derechos humanos básicos en nuestro planeta.

Para comprender el desafío que implican los cambios climáticos baste observar un reciente acontecimiento en el altiplano andino. Hacia enero de 2016 el segundo mayor lago de Bolivia, el Poopó, se había secado casi por completo, habiendo sido reducido a 2% del nivel de 5 metros de profundidad que poseía años atrás. Ello ha sido resultado de la confluencia de varios factores: el cambio climático que ha acelerado el ritmo de la evaporación; los efectos de la corriente de El Niño en el océano Pacífico, acentuado por el aumento de la temperatura, que ha producido una merma en las lluvias en esa zona del altiplano; y, sobre todo, el impacto creciente creado por la excesiva acumulación de sedimentos, producto del trabajo de un centenar de minas en las aguas afluentes del lago Poopó. El resultado ha sido que muchas familias han perdido fuentes de agua y vegetación para sus ovejas, llamas y alpacas, agua y peces para su sustento y fuentes de trabajo. Ello ha comenzado a ocasionar un éxodo de personas; habiendo perdido el equilibrio con la naturaleza, las perspectivas de permanecer en la región se

han tornado sombrías. Diversos expertos vaticinan que, de seguir al actual ritmo, el cambio climático podría llegar a afectar a 3 millones de habitantes, incluyendo a los residentes de la ciudad de La Paz. Analistas y ciudadanos bolivianos han criticado la actitud complaciente del gobierno, que no tomó medidas preventivas a tiempo antes de que el lago Poopó se secase por completo de forma probablemente irreversible, al menos en caso de que no se inviertan recursos millonarios para tratar de encontrar soluciones tardías.

Muchos gobiernos siguen motivados al emprendimiento de grandes obras de infraestructura que afirman permitirán crear fuentes de energía, lugares de trabajo, condiciones de vida para millones de habitantes. El talón de Aquiles de muchos de esos proyectos radica en que el impacto medioambiental de largo plazo no siempre se toma en cuenta, con desequilibrios que se descubren *a posteriori*. Un caso tal de adopción de políticas desarrollistas cuyo impacto medioambiental no resulta aún claro es la proyectada construcción de enormes diques hidroeléctricos en la provincia patagónica de Santa Cruz, Argentina.

Santa Cruz es la provincia donde hicieron carrera el finado presidente Néstor Kirchner y su esposa y sucesora en la primera magistratura, Cristina Fernández. Además, la provincia atrae a millones de turistas que vienen a presenciar la belleza natural de El Chaltén o los glaciares del lago Perito Moreno. Hacia fines de su mandato, en 2015 la presidenta Cristina Fernández decidió celebrar una serie de contratos con China, entre ellos redes de ferrocarriles, una base satelital china en Patagonia, una planta nuclear (a la que el electo presidente Macri se opone) y dos diques gigantes para producción hidroeléctrica, a construir con ingenieros y financiamiento chinos. Los diques, uno de los cuales llevará el nombre de Néstor Kirchner, serán administrados por los chinos por el lapso de 20 años, al cabo de los cuales pasarían a poder del estado. varias ONG ambientales han llevado el caso ante la justicia, aduciendo que el gobierno no hizo un trabajo de verificación de cuáles podrían ser los impactos ambientales sobre los glaciares, la flora y

fauna de una las regiones más prístinas del mundo. Quienes apoyaron el megaproyecto opinaban que crearía oportunidades laborales, por ejemplo, en minería y en agricultura industrial, o mediante la construcción de una torre de alta tensión que transmita electricidad a la congestionada ciudad de Buenos Aires, a 3 000 kilómetros de distancia. Ambas partes de la disputa concordaban en que, de proceder con la obra, esa región patagónica se vería transformada, con la interrogante de si se mantendría un balance equilibrado entre el desarrollo humano y la naturaleza.

Responder a esa interrogante es algo crítico para el futuro de sociedades en las que se pretende que la población disfrute de una vida digna y un desarrollo sostenible. Al analizar el desarrollo urbano de cualquiera de las megaciudades latinoamericanas, dicha problemática surge con nítidos trazos. El cuadro 12 destaca el ritmo de crecimiento de megápolis en la región, con desafíos que ejemplificaremos en torno al caso de São Paulo, en Brasil.

En São Paulo, una megápolis de alrededor de 21 millones de habitantes, la presión sobre los recursos naturales para asegurar

**Cuadro 12.** Concentraciones megaurbanas  
(miles de habitantes)

	1950	1975	2000	2015
Ciudad de México	—	10 691	18 066	22 100
São Paulo	—	10 333	17 962	21 800
Buenos Aires	5 042	9 144	12 024	15 800
Rio de Janeiro	—	7 963	10 652	12 700
Lima	—	—	7 443	9 950
Bogotá	—	—	6 771	9 350
Santiago de Chile	—	—	5 467	7 050
<b>Total</b>	<b>5 042</b>	<b>38 131</b>	<b>78 385</b>	<b>98 750</b>

FUENTE: Thomas Brinkhoff, Institute for Applied Photogrammetry and Geoinformatics, en <http://citypopulation.de/world/Agglomerations.html>.

derechos sociales básicos como la voluntad de ocupar terrenos para vivir cerca de la ciudad o tener acceso al agua potable, ha obligado a repensar el balance entre los derechos humanos y la responsabilidad medioambiental. Un reciente trabajo de LaDawn Haglund muestra cómo el desarrollo urbano desenfrenado que São Paulo vivió durante décadas produjo desafíos que en recientes años han obligado a coordinar acciones y que, por medio de posiciones proactivas y juicios, ha sido posible que el Ministerio Público asumiera una función protectora orientada a lograr un desarrollo sostenido, aunque sin poder corregir las presiones existentes o favorecer el medio ambiente a costa de lugares de trabajo; el proceso, tal como se produjo, es de interés. La Constitución de 1988 impulsó a priorizar consideraciones ambientales y de derechos humanos, importantes en particular para los polos de vulnerabilidad vital de las periferias urbanas; simultáneamente se crearon obligaciones legales contradictorias entre el compromiso de asegurar derechos humanos básicos como agua y desagüe, por un lado, y por el otro, la protección ecológica. En 2006 sólo 77% de los residuos humanos era retirado y un 50% era reciclado. La cuenca del Guarapiranga, a pesar de ser una cuenca protegida, abastecía de agua a 3.8 millones de personas, entre ellas unas 800 000 residencias ilegales. El embalse de Billings, que suministra agua para una cantidad estimada de 1 200 000 personas, recibía 400 toneladas de residuos por día de los asentamientos ilegales en 2009. En Brasil existían ya leyes de protección ambiental desde 1976-1977, habiendo sido promulgadas para hacer frente a los asentamientos ilegales producto de la migración rural-urbana y de ciudades menores al área metropolitana. Creando tierras protegidas, el resultado inesperado fue que con el desplome en el precio de mercado de esas tierras crecieron los incentivos de sectores privados para comercializarlas ilegalmente a las clases populares que siguieron afluyendo y asentándose sobre el acuífero, sin que las autoridades intentaran o lograsen controlar el desarrollo incontenido de poblaciones urbanas y la contaminación de las aguas. La industria tampoco encontró controles efec-

tivos, pues no se vio forzada a procesar los desechos humanos e industriales en forma sostenible. Hacia finales de la década de 1980, las aguas del Guarapiranga estaban infectadas de algas, que a su vez fueron tratadas por las autoridades con productos químicos que extinguieron los peces. La catastrófica situación activó un movimiento ecológico que encontró aliados en el PT y en agencias estatales, con el propósito de reformar el sistema. La Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (originalmente llamada Centro Tecnológico de Saneamiento Básico, Cetesb) sería la agencia encargada de monitorear la protección medioambiental, incluyendo la posibilidad de construir en áreas protegidas. La sociedad civil comenzó a ejercer presión. El Instituto Socioambiental (ISA) creó conciencia y cabildeó para la protección de cuencas mediante la recopilación y publicación de información sobre la calidad del agua, las ocupaciones, y la responsabilidad institucional. Sin embargo, la actitud de las autoridades era bastante paternalista y los activistas pronto se fragmentaron, con cada sector tratando de beneficiar a su distrito electoral y negociando apoyo político a cambio de beneficios en el suministro de servicios, en lugar de bregar por un planeamiento racional de las aguas. El Foro Nacional de Reforma Urbana era otra red de organizaciones ambientales y sindicales que presionaron para reducir la desigualdad en el acceso a servicios urbanos, con logros esporádicos y sin apoyo de las autoridades. En 2001 se creó un ministerio que supuestamente regularizaría el planeamiento urbano y en 2009 se lanzó un programa de regularización de los asentamientos irregulares, bajo el nombre de *Minha casa, minha vida*. Pero las ONG parecían haber perdido pujanza con la reducción del financiamiento externo.

Un factor de cambio decisivo en dicha situación fue la intervención creciente del Ministerio Público (MP) encargado de investigar casos de violación de derechos humanos, infracciones medioambientales y abusos de consumidores. Con una serie de procedimientos investigativos (como los *inquéritos civis*) y prerrogativas de exigir reparaciones a los infractores (*termo de ajuste de conduta*), los

funcionarios del MP lograron cambiar las expectativas. Además, en forma creciente, iniciaron juicios y medidas tutelares y aceptaron demandas civiles contra agencias gubernamentales, en caso de acciones estatales que dañaran al medio ambiente. Es así como, mediante la intervención judicial, lograron sancionar a municipalidades que fracasaron en proveer servicios de desagüe de desechos humanos. La creación en 2005 y 2012 de dos *câmaras especiais do meio ambiente* en la corte de apelaciones del estado de São Paulo constituyeron un nuevo logro en la protección ecológica. Sin embargo, hasta el presente, los procuradores y activistas medioambientales difieren a menudo acerca de la factibilidad de aplicar todo el rigor de la ley en casos en que consideraciones medioambientales entran en conflicto con el hecho de que ya existen asentamientos humanos que ejercen derechos de residencia en zonas como la cuenca de Guarapiranga/Billings, donde supuestamente no deberían estar. Encontrar la forma en que las consideraciones de derechos humanos y una vida digna sean respetados —al tener un techo bajo el cual residir, acceso a agua potable, servicio de desagüe, fuentes de energía y medios de transporte— sin hacer peligrar el frágil equilibrio con la naturaleza, de lo cual depende un desarrollo sostenible, es uno de los desafíos actuales de las sociedades latinoamericanas, en su creciente fisonomía urbana y megarbana.



## CONCLUSIONES: UN BALANCE A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

Todo discurso colectivo, sea uno que promueve los derechos humanos o aquellos que los resisten, está determinado por ecuaciones de fuerzas políticas, sociales e intelectuales que lo encuadran y movilizan para distintas agendas. En tal sentido, la historia de los derechos humanos en América Latina no es una excepción. Se trata de una historia de relaciones cambiantes de fuerzas que posibilitaron una progresiva, aunque incompleta, incorporación de un discurso y una normativa de protección universal de las personas simplemente por compartir la condición humana. Al mismo tiempo, distintas fuerzas sociales y políticas han hecho pesar sus intereses en formas que, politizando por momentos el discurso de los derechos humanos y atribuyéndole un sesgo partidario, han creado ambigüedades y tensiones en torno a su reconocimiento. En ese sentido, la situación a comienzos del siglo XXI no es excepcional, si bien nuevas tensiones surgen en esta etapa de creciente globalización y redes transnacionales.

Durante esta etapa de avances, cuando supuestamente se habría alcanzado ya un reconocimiento global de la importancia del discurso universal de los derechos humanos, se profundiza la disonancia entre el apoyo retórico a dicho discurso y su implementación parcial y sesgada. El respeto efectivo por los derechos humanos tiene aún mucho que desear, generando nuevas y atizando viejas tensiones. Este trabajo se propuso analizar en forma especial dichos *avances y desafíos* en torno a los esfuerzos por anclar la normativa de derechos humanos en los sistemas jurídicos y en la sociedad, y analizar los distintos factores que dificultan su efectiva implementación en todo el espacio latinoamericano.

A fines del pasado siglo parecía abrirse un nuevo capítulo en la historia de los derechos humanos, en particular en torno a la rendición de cuentas por pasados crímenes de lesa humanidad. Por un lado, en octubre de 1998 se produjo el arresto domiciliario de Augusto Pinochet en Londres, a raíz del pedido de extradición solicitado desde España. La contienda legal en torno a su posible extradición resonaría en todo el mundo, siendo interpretada como un paso hacia la jurisdicción universal en el tratamiento de esos crímenes, un aparente signo claro de que la impunidad no sería tolerada como en el pasado. Después de muchos meses, el fracaso de la iniciativa pondría de manifiesto que, a pesar del inicio de una creciente internalización del derecho, ese proceso no se daría sin ambigüedades. Al volver a Chile y hasta su muerte en 2006, Pinochet ya no tendría el mismo peso en la esfera pública, dado el compromiso internacional del gobierno chileno que —para lograr impedir la extradición— había prometido que los cargos serían investigados por la justicia chilena. Sin embargo, una vez en Chile, el legendario dictador y sus abogados usaron artificios y argumentos legales como el deterioro de su salud física y mental para eludir la sanción de la justicia.

En forma paralela, a mediados de 1998 se lograba definir el Estatuto de Roma que posibilitaría establecer un Tribunal Criminal Internacional en forma permanente a partir de julio de 2002, una innovación a partir de la experiencia de los tribunales internacionales establecidos previamente *ad hoc* para juzgar los crímenes de guerra cometidos en Ruanda y la fragmentada Yugoslavia. A partir de entonces, ello permitiría juzgar en un foro global a un reducido número de individuos acusados de haber sido responsables de violaciones masivas de los derechos humanos. Las figuras legales de crímenes de lesa humanidad, genocidio, crímenes de guerra, y posiblemente también de crímenes de agresión internacional, se instalarían en la esfera internacional.

Parecía abrirse así una nueva etapa en el reconocimiento de los derechos humanos y la globalización de la justicia. En el espacio de

dos generaciones después del fin de la segunda Guerra Mundial y del Holocausto, se habían ampliado tanto la red de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales dedicados a la protección de los derechos humanos; las redes internacionales habían extendido su activismo; además, se había abierto sustancialmente la agenda temática para incluir derechos otrora ignorados, como los derechos de los pueblos originarios y la efectiva defensa de los derechos económicos y culturales. Sobre todo, el discurso de los derechos humanos se había afianzado considerablemente y parecía entronizarse como un *telos* ético de supuesto alcance universal. Pero mientras se conseguía la articulación de la justicia nacional con el ámbito supranacional y se afianzaba la retórica de los derechos humanos, se evidenciaban al mismo tiempo nuevas rupturas y debates que demostraban la vulnerabilidad de las nuevas normativas hasta su aceptación por parte de los gobiernos y del público en distintas sociedades, así como la persistente y aun creciente politización de dicho discurso. El escenario mundial que siguió al debilitamiento y caída de la Unión Soviética —y que había dado lugar a tempranos vaticinios de ‘fin de la historia’ al decir de Francis Fukuyama— fue reemplazado en la década de los años 2000 por un mundo multipolar. Bien pronto se regenerarían en nuevas formas la competencia mundial, el enfrentamiento entre nuevos bloques transnacionales, el armamentismo, situaciones de guerras civiles e intervenciones militares y la renovada amenaza de grupos radicales fundamentalistas que utilizan el terror para imponer sus concepciones.

Todos esos desarrollos se han traducido en el ámbito de los derechos humanos bajo la forma de una serie de nuevos cambios. Ante todo, el incremento, a menudo velado, de políticas de seguridad y vigilancia por parte de los Estados sobre las comunicaciones en la red, las transacciones electrónicas y el registro de uso de tarjetas de crédito, entre otros. Ello destaca cuán endeble sigue siendo la expectativa de privacidad, que ha sido socavada por el impacto de la percepción de creciente inseguridad pública y la amenaza de

ataques terroristas. Percibimos asimismo un control exacerbado de fronteras, que crece en paralelo con el desplazamiento forzado de poblaciones. A ello se suman las reacciones xenófobas de movimientos políticos y sectores sociales respecto de los migrantes y refugiados que llegan desde zonas de conflicto y deterioro socioeconómico a sociedades de un mayor desarrollo y bienestar social.

En consecuencia, uno de los efectos de la nueva multipolaridad ha sido la aparición de nuevas tensiones y resistencias a aceptar el universalismo de los derechos humanos, enfocadas desde diversos ángulos. A menudo, el discurso de los derechos humanos sigue siendo criticado por gobiernos autoritarios en nombre de la soberanía nacional, resistiendo las ‘intrusiones de los activistas foráneos’ que según ellos intentan dañar la imagen de aquellos países. La injerencia de organizaciones de derechos humanos que intentan defenderlos es resistida por gobiernos y sectores que, en defensa del principio de soberanía nacional, temen que el discurso de los derechos humanos —y los organismos que sustentan su normativa, como la CIDH— pretendan intervenir en situaciones de conflicto interno y fragmentación social, intentando asistir a quienes resultan víctimas de políticas autoritarias y represivas. Probablemente como consecuencia de la intervención norteamericana en Irak y Afganistán, así como la multipolaridad mundial exacerbada después de la crisis económica mundial de 2008 y la retracción económica que le siguió, se ha exacerbado tal debate, profundizando la politización de los derechos humanos. En sociedades del Sur Global se pueden escuchar críticas que argumentan que la defensa de los derechos humanos ha servido a menudo de disfraz para un proyecto neoliberal e individualista arrogante que ignora los derechos colectivos, ya sea de los pueblos originarios o de distintas minorías. Por otra parte, existe el peligro de que sectores xenófobos vean con desconfianza un discurso de derechos humanos por considerarlo un instrumento abusado por migrantes que buscan insertarse en sociedades con mayores oportunidades laborales y un mejor nivel de vida o bien con propósitos de operar células terroristas

en el interior de los países de destino. Si algo hemos aprendido de la historia de los derechos humanos en América Latina es que tales críticas y otras afines han sido a menudo usadas para reforzar posiciones autoritarias, permitiendo una interpretación que otorgó primacía a quienes gobernaban, ejercían el poder o dominaban los pueblos, al asumirse como el único vector normativo de sus sociedades. Desde esa posición, se ignoró el pluralismo y se adoptó la intolerancia y la represión, produciendo abusos y violaciones masivas de derechos humanos, sostenidas por la anuencia o el silencio de sectores mayoritarios de la población. La resistencia a la primacía de los derechos humanos permite ocultar situaciones de opresión destinadas a enmudecer a las oposiciones internas e infligir vejaciones a la integridad y la dignidad de las personas.

América Latina parece haber transitado valientemente en el plano constitucional y normativo por sobre las tentaciones autoritarias que dominaron la región durante generaciones, posicionándose en la mayoría de los Estados en favor del reconocimiento de los derechos humanos. Al ampliar el espectro de los derechos reconocidos en compromisos regionales e internacionales y ya sea reformando constituciones y aparatos legales o ampliando la jurisprudencia nacional en forma acorde, muchos de los países latinoamericanos se han comprometido a respetarlos y garantizar su libre y pleno ejercicio. Sin embargo, como hemos visto y analizado, persisten numerosos desafíos —entre ellos, el microdespotismo, la homofobia, la violencia y los mercados ilícitos— que indican que la lucha por afianzar el respeto por la vida, la dignidad humana y la justicia social en las prácticas cotidianas y en las instituciones es una tarea inacabada, cuyo cometido nos concierne a todos.



## BIBLIOGRAFÍA

Sobre la historicidad de los derechos humanos, se ha hecho referencia a los trabajos de Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo* [1951], Madrid, Alianza, 2006; Celso Lafer, *La reconstrucción de los derechos humanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; Elizabeth M. Zechenter, “In the Name of Culture: Cultural Relativism and the Abuse of the Individual”, *Journal of Anthropological Research*, 53 (1997): 319-347; Paul Gordon Lauren, *The Evolution of Human Rights*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2001; Mary Ann Glendon, *A World Made New*, Nueva York, Random House, 2001; Thomas Buergenthal, “The Evolving International Human Rights System”, *American Journal of International Law*, 100, 4 (2006): 783-807; Micheline R. Ishay, *The History of Human Rights*, Oakland, University of California Press, 2004; Richard Falk, *Achieving Human Rights*, Londres, Routledge, 2009; Samuel Moyn, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge, Harvard University Press, 2010; Marie-Bénédicte Dembour, “What are Human Rights? Four Schools of Thought”, *Human Rights Quarterly*, 32, 1 (2000): 1-20; Michael Goodhart y Anja Mihr (eds.), *Human Rights in the 21st Century*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2011; Akira Iriye, Petra Goedde y William I. Hitchcock (eds.), *The Human Rights Revolution*, Nueva York, Oxford University Press, 2012; Hans Joas, *The Sacredness of the Person: A New Genealogy of Human Rights*, Washington, Georgetown University Press, 2013; Joaquín Andrés Gallego Marín, “Paradoja y complejidad de los derechos humanos en la sociedad moderna: sentido y comunicación”, *Iusta*, 40 (2014): 143-165; Makau Mutua, *Human Rights Standards. Hegemony, Law, and Politics*, Albany, State University of New York Press, 2016.

Sobre la universalidad de los derechos humanos y su resonancia local se sugiere consultar Fred Dallmayr, *Beyond Orientalism. Essays in Cross-*

- Cultural Encounters*, Albany, State University of New York Press, 1996; S.N. Eisenstadt, "Multiple Modernities: A Paradigm of Cultural and Social Evolution", *Protosociology*, 24 (2007): 20-380; Luis Roniger, "Multiple Modernities, 'East' & 'West' and the Quest for Universal Human Rights", en Gerhard Preyer and Michael Sussmann (eds.), *Varieties of Multiple Modernities*, Leiden, Brill, 2016, pp. 122-148; Steve Stern y Scott Straus, *The Human Rights Paradox. Universality and its Discontents*, Madison, University of Wisconsin Press, 2014.
- Sobre la tensión entre derechos formales y su implementación sesgada en los estados latinoamericanos, véase Brian Loveman, *Constitution of Tyranny*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993; Eduardo Ángel Russo, *Derechos humanos y garantías*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2009. En particular sobre los sectores subalternos, se recomiendan Marta Casaús Arzú, *Guatemala: linaje y racismo*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1992; Claudio Lomnitz, *Modernidad india*, México, Planeta, 1999; Grínor Rojo *et al.*, *Nación, estado y cultura en América Latina*, Santiago, Universidad de Chile, 2003; Arturo Taracena Arriola, *Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1808-1944*, vol. I, Antigua Guatemala, Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica, 2002; Marie-Danielle Demélas, *La invención política. Bolivia, Ecuador, Perú en el siglo XIX*, Lima, Instituto Francés de Estudios Andinos, 2003; Consuelo Cruz, *Political Culture and Institutional Development in Nicaragua and Costa Rica*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005; David Lehmann, *The Prism of Race*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2018.
- Sobre migración y extranjería, Nicola Foote y Michael Goebel (eds.), *Immigration and National Identities in Latin America*, Gainesville, University Press of Florida, 2014; Pablo Yankelevich (coord.), *Nación y extranjería*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009; Leonardo Senkman, *Argentina, la segunda guerra mundial y los refugiados indeseables, 1933-1945*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991; Maria Luiza Tucci Caneiro (org.), *O anti-semitismo nas Américas*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2007; Judit Bokser Liwerant y Alicia Gojman de Backal (comps.), *Encuentro y alteridad*, Fondo de Cultura Económica, 1999; Daniela Gleizer, *Unwelcome Exiles: Mexico*

*and the Jewish Refugees from Nazism, 1933-1945*, Leiden; Boston, Brill, 2014; Lorenzo Agar et al., *Contribuciones árabes a las identidades iberoamericanas*, Madrid, Casa Árabe-IEAM, 2009; Teresa Mead y Greg Pirio, "African Americans in Search of 'El Dorado'", en Luis Roniger, James N. Green and Pablo Yankelevich (eds.), *Exile and the Politics of Exclusion in the Americas*, Londres, Sussex Academic Press, 2012, pp. 35-51; David Scott FitzGerald y David Cook-Martin, *Culling the Masses: The Democratic Origins of Racist Immigration Policy in the Americas*, Cambridge, Harvard University Press, 2015; Pablo Yankelevich (coord.), *Inmigración y racismo. Contribuciones a la historia de los extranjeros en México*, México, El Colegio de México, 2015; Mark Overmyer-Velázquez y Enrique Sepúlveda (eds.), *Global Latin(o) Americans. Transoceanic Diasporas and Regional Migrations*, Nueva York, Oxford University Press, 2018.

Sobre el rol del populismo y la redefinición de los derechos sociales y económicos, Guy Hermet, Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (eds.), *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, México, El Colegio de México, 2001; Flavia Freidenberg, *La tentación populista*, Madrid, Editorial Síntesis, 2007; Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (eds.), *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2008; Benjamín Arditi, *La política en los bordes del liberalismo*, Barcelona, Gedisa, 2011; Carlos de la Torre Espinosa, *De Velasco a Correa*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2015.

Sobre la política de masas, la polarización política y el terrorismo de estado, consulte Alberto Flores Galindo, *La tradición autoritaria: violencia y democracia en el Perú*, Lima, SUR, Casa de Estudios del Socialismo-Aprodeh, 1999; Verónica Oikión Solano y Marta Eugenia García Ugarte (eds.), *Movimientos armados en México, siglo xx*, 3 vols., Zamora, El Colegio de Michoacán-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2006; Carlos Fico et al., *Dictadura e Democracia na América Latina*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2008; Carlos Demasi, Aldo Marchesi, Vania Markarian, Álvaro Rico y Jaime Yaffé, *La dictadura cívico-militar. Uruguay (1973-1985)*, Montevideo, EBO, 2009; J. Patrice Mc Sherry, *Los Estados depredadores*, Santiago de Chile, LOM, 2009.

Sobre los imaginarios polarizados y discursos salvacionistas, véase David Pion-Berlin, *The Ideology of State Terror*, Boulder, Lynne Rienner, 1989; Raquel Ángel, *Rebeldes y domesticados*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto, 1992; Wilhelm Hofmeister y H.C.F. Mansilla (eds.), *Intelectuales y política en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens, 2003; Samantha Viz Quadrat, “A preparação dos agentes de informação e a ditadura civil-militar no Brasil (1964-1985)”, *Varia Historia*, 47 (2012); Katherine E. McCoy, “Trained to Torture? The Human Rights Effects of Military Training at the School of the Americas”, *Latin American Perspectives*, 32 (2005): 47-64; Benedetta Calandra y Marina Franco (eds.), *La guerra fría cultural en América Latina*, Buenos Aires, Biblos, 2012.

Sobre el legado de las violaciones masivas de derechos humanos, Patricia Politzer, *Miedo en Chile*, Santiago, Cesoc, 1985; Marguerite Feitlowitz, *A Lexicon of Terror*, Cambridge, Oxford University Press, 1998; Jorge Tapia Valdés, *El terrorismo de Estado*, México, Nueva Imagen, 1980; John Simpson y Jana Bennett, *The Disappeared*, Londres, Robson, 1985; Andrés Di Tella (dir.), *Montoneros, una historia* [película documental], Buenos Aires, 1995; Luis Roniger y Mario Sznajder, *O legado das violações dos direitos humanos no Cone Sul*, São Paulo, Editora Perspectiva, 2005; Cecilia Menjívar y Néstor Rodríguez (eds.), *When States Kill*, Austin, University of Texas Press, 2005; Hernán Invernizzi y Judith Gociol (comps.), *Un golpe a los libros*, Buenos Aires, Eudeba, 2002; Clara E. Lida, Horacio Crespo y Pablo Yankelevich (comps.), *Argentina 1976. Estudios en torno al golpe de Estado*, México, El Colegio de México, 2007; Avital Bloch y María del Rosario Rodríguez (coords.), *La Guerra Fría y las Américas*, México, Universidad de Colima–Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2013.

Sobre el exilio político y la lucha por los derechos humanos, véase Denise Rollemberg, *Exilio. Entre raíces e radares*, Rio de Janeiro, Record, 1999; Pablo Yankelevich y Silvina Jensen (comps.), *Exilios. Destinos y experiencias bajo la dictadura militar*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007; Vania Markarian, *Idos y recién llegados*, México, Uribe y Ferrari, 2006; Silvia Dutrénit Bielous (ed.), *El Uruguay del exilio*, Montevideo, Trilce, 2006; Marina Franco, *El exilio: argentinos en Francia durante la dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008; Silvina Jensen, *Los exiliados*.

- La lucha por los derechos humanos durante la dictadura*, Buenos Aires, Sudamericana, 2010; Javier Garciadiego y Emilio Kouri (comps.), *Revolución y exilio en la historia de México*, México, Ediciones Era—El Colegio de México, 2010, pp. 519-856; Samantha Viz Quadrat (ed.), *Caminhos cruzados*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2011; Mario Sznajder y Luis Roniger, *La política del destierro y exilio en América Latina*, México, FCE, 2013; Jessica Stites Mor (ed.), *Human Rights and Transnational Solidarity in Cold War Latin America*, Madison, University of Wisconsin Press, 2013; Beatriz Figallo y María Rosa Cozzani (eds.), *Los de adentro y los de afuera*, Rosario, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas—Instituto de Historia, 2013; Luis Roniger, *Destierro y exilio en América Latina. Nuevos estudios y avances teóricos*, Buenos Aires, Eudeba, 2014; Alfredo Boccia Paz, *Goiburú: La odisea del insumiso*, Asunción, Servilibro, 2014.
- Sobre justicia transicional y la tramitación del pasado, consulte Saúl Sosnowski (ed.), *Represión, exilio y democracia*, Montevideo, EBO, 1987; Sosnowski, *Represión y reconstrucción de una cultura: el caso argentino*, Buenos Aires, Eudeba, 1988; C.H. Acuña, I. González Bombal, E. Jelin, O. Landi, L.A. Quevedo, C. Smulovitz y A. Vacchieri, *Juicio, castigos y memorias*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995; Alexandra Barahona de Brito, Carmen González-Enríquez y Paloma Aguilar (eds.), *Las políticas hacia el pasado*, Madrid, Istmo, 2002; Jon Elster, *Closing the Books*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; Luis Roniger y Mario Sznajder, *O legado das violações dos direitos humanos no Cone Sul*, São Paulo, Editora Perspectiva, 2005; Priscilla Hayner, *Verdades inabarcables*, México, FCE, 2008; Silvia Dutrént Bielous y Gonzalo Varela Petito, *Tramitando el pasado*, México, Flacso, 2010; Nelly Richard, *Crítica de la memoria (1990-2010)*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2010; Julián Chaves Palacios (coord.), *La larga memoria de la dictadura en Iberoamérica*, Madrid, Prometeo, 2010; Edson Teles y Vladimir Safatle, *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*, São Paulo, Boitempo, 2010; Elin Skaar, *Judicial Independence and Human Rights in Latin America*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2011; Kathryn Sikkink, *The Justice Cascade*, Nueva York, W.W. Norton & Co., 2011; António Costa Pinto y Francisco Carlos Palomanes Martinho (eds.), *O passado que não passa. A sombra das*

- ditaduras na Europa do Sul e na América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2013; Eugenia Allier y Emilio Crenzel (eds.), *Las luchas por la memoria en América Latina. Historia reciente y violencia política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- Sobre el sistema interamericano de derechos humanos, véase Héctor Faúndez Ledesma, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004; Cecilia Medina Quiroga y Claudio Nash Rojas, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección*, Santiago, Universidad de Chile, 2007; Felipe Arias Ospina y Juliana Galindo Villareal, “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en *Manual de protección multinivel de derechos humanos*, San José, Corte Interamericana de Justicia, 2011, pp. 131-163; Par Engstrom, “Regional Human Rights Governance: The Case of the Inter-American Human Rights System” (memo), Londres, University College, mayo de 2014.
- Acerca del ‘constitucionalismo aspiracional’, véase Rodrigo Uprimny, “The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges”, *Texas Law Review*, 89 (2011): 1587-1609; Roberto Gargarella, “30 años de derechos humanos en la Argentina”, *Revista SAAP*, 7, 2 (2013): 289-296; Mauricio García Villegas, “Constitucionalismo aspiracional”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 15, 29 (2013): 77-97.
- Sobre el microdespotismo y la impunidad, véase Guillermo O’Donnell, *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós, 1997; Sandra Gayol y Gabriel Kessler (comps.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial–Universidad Nacional de General Sarmiento, 2002; Sofia Tiscornia (comp.), *Burocracias y violencia: Estudios de antropología jurídica*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2004; Marianne Braig y Anne Huffschmid (eds.), *Los poderes de lo público*, Madrid, Iberoamericana–Vervuert, 2009; Santiago Galar, “La agenda de la violencia. Muerte violenta, productividad política y problemas públicos en Argentina (1983-2014)”, Buenos Aires, Universidad de La Plata–Conicet, manuscrito 2015.
- Sobre abusos institucionales consulte también Carlos Nino, *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé, 1992; Juan E. Méndez, Gui-

- lermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, *Democracia, violencia e injustiça*, São Paulo, Paz e Terra, 2000; Mauricio García Villegas (dir.), *Normas de papel: la cultura del incumplimiento*, Bogotá, Siglo del Hombre, 2010; Marcelo Bergman y Hernán Flom, "Determinantes de la confianza en la policía: una comparación entre Argentina y México", *Perfiles Latinoamericanos*, 20 (2012): 97-122; Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2014, 2017*. Asimismo, Patricia Ravelo Blancas y Sergio Sánchez Díaz, "Resistencia individual y colectiva ante la violencia de género. La experiencia de las obreras de las maquiladoras de Ciudad Juárez", *La ventana*, 24 (2006): 380-404; José Reveles, *Levantones, narcofosas y falsos positivos*, México, Grijalbo, 2011.
- Sobre enclaves de privilegio y clientelismo, Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila de Guevara, *Clientelismo*, Bogotá, Tercer Mundo, 1991; Luis Roniger y Ayse Günes-Ayata (eds.), *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, Boulder, Lynne Rienner, 1994; Javier Auyero, *Favores por votos: estudios sobre clientelismo político*, Buenos Aires, Losada, 1997; Tina Hilgers (ed.), *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, Londres, Palgrave, 2012; Josué Alexandro Barón, "El nuevo clientelismo político en el siglo XXI: Colombia y Venezuela, 1998-2010", *Desafíos* (Universidad de Rosario), 27, 2 (2015).
- Sobre discriminación y xenofobia, véase *Discriminación. Un abordaje didáctico desde los derechos humanos*, Buenos Aires, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, 2014; Fabiola Escárzaga, Raquel Gutiérrez et al. (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 2005; Carlos Sandoval-García, *Otros amenazantes: los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica*, San José, Universidad de Costa Rica, 2006; Haim Avni, Margalit Bejarano, Sergio DellaPergola, Judit Bokser Liwerant y Leonardo Senkman (eds.), *Pertenencia y alteridad*, Madrid, Iberoamericana-Vervuert, 2011; Scott H. Beck, Kenneth J. Mijeski y Meagan M. Stark, "¿Qué es racismo? Awareness of Racism and Discrimination in Ecuador", *Latin American Research Review* 46, 1 (2011): 102-125; María Pineau (ed.), *Huellas y legados de la esclavitud en las Américas*, Buenos Aires, Universidad Nacional Tres de Febrero, 2012; Danielle Clealand,

“When Ideology Clashes with Reality: Racial Discrimination and Black Identity in Contemporary Cuba”, *Ethnic and Racial Studies*, 36 (2013): 1-18; Organización Internacional para las Migraciones, *Migrantes paraguayos en Argentina: población, instituciones y discursos*, Cuadernos migratorios, núm. 4, 2013; Ximena Erazo, Jaime Esponda y Miguel Yaksic (eds.), *Migración y derechos humanos*, Santiago, LOM–Fundación Henry Dunant, 2016.

Sobre la libertad de expresión se sugieren Brisa Solís Ventura e Íñigo Prieto Beguiristáin, “Agresiones a la libertad de expresión en México”, *Chasqui*, 109 (2010): 43-47; Lucía Castellón Aguayo y Oscar Jaramillo, “Libertad de expresión en Chile: avances significativos de la década”, *Chasqui*, 109 (2010): 48-52; Jake Dizard, “Fragile Progress, Rising Threats: Press Freedom and Politics in Latin America”, *Harvard International Review*, 32, 3 (2010): 58-62; Mark Overmyer-Velázquez y Enrique Sepúlveda III (eds.), *Global Latin(o) Americanos*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

Sobre diversidad de género y derechos humanos, Alda Facio y Lorena Fries (eds.), *Género y derecho*, Santiago, Concertación Interamericana de Mujeres por los Derechos Humanos–LOM, 1999; O. Acha y P. Halperin (comps.), *Cuerpos, géneros e identidades*, Buenos Aires, Ediciones del Signo, 2000; Sueann Caulfield, “The History of Gender in the Historiography of Latin America”, *Hispanic American Historical Review*, 81, 3-4 (2001): 449-490; Juan Marsiaj, “Social Movements and Political Parties: Gays, Lesbians, and ‘Travestis’, and the Struggle for Inclusion in Brazil”, *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 31, 62 (2006): 167-196; dossier sobre ‘How Pink is the Pink Tide?’, en *NACLA Report on the Americas*, 40, 2 (marzo-abril de 2007); Donna Guy, “Gender and Sexuality in Latin America”, en José C. Moya (ed.), *The Oxford Handbook of Latin American History*, Oxford University Press, 2011, pp. 367-381; Flavia Freidenberg *et al.* (eds.), *Mujeres en la política en América Latina*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016; Mala Htun, *Inclusion without Representation in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2016.

Sobre derechos identitarios y políticas de reconocimiento colectivo, João José Reis y Flávio dos Santos Gomes (org.), *Liberdade por um fio*.

*História dos quilombos no Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras, 1996; José Bengoa, *La emergencia indígena en América Latina*, México, FCE, 2000; E.D. Langer y E. Muñoz (coords.), *Contemporary Indigenous Movements in Latin America*, Wilmington, Scholarly Resources Books, 2003; Elisabeth Cuin, *Identidades a flor de piel*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2003; Deborah Yashar, *Contesting Citizenship in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005; Laura Raquel Valladares de la Cruz (coord.), *Nuevas violencias en América Latina*, México, Universidad Autónoma Metropolitana–Juan Pablos, 2014; Hugo Trincherro, Luis Campos Muñoz y Sebastián Valverde (comps.), *Pueblos indígenas, estados nacionales y fronteras*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires–Santiago, Universidad Académica de Humanismo Cristiano–Quito, Clacso, 2015; David Lehmann (ed.), *The Crisis of Multiculturalism in Latin America*, Londres, Palgrave-Macmillan, 2016; Alicia Barabas (coord.), *Multiculturalismo e interculturalidad en América Latina*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2016; David Lehmann, *The Prism of Race*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2018.

Acerca del desafío de los mercados ilícitos, la inseguridad personal y las persistentes expectativas autoritarias, David E. Guinn y Elissa Steglich, *In Modern Bondage. Sex Trafficking in the Americas*, Leiden, Brill, 2003; Sandra Gayol y Gabriel Kessler (comps.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2002; *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos*, Washington, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 2006; Gabriel Kessler, *El sentimiento de inseguridad*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009; dossier sobre Inseguridad, violencia y ciudadanía, en *América Latina Hoy*, 50 (2008); Javier Auyero y María Fernanda Berti, *La violencia en los márgenes*, Buenos Aires, Katz Editores, 2013; Laura Raquel Valladares de la Cruz (coord.), *Nuevas violencias en América Latina. Los derechos indígenas ante las políticas neoextractivas y las políticas de seguridad*, México, Universidad Autónoma Metropolitana–Juan Pablos Editor, 2014.

Sobre la amenaza del cambio climático, el medio ambiente y los derechos humanos, véase Lara Kushin y Jacob Kopas, *Cambio climático y derechos humanos en América Latina*, informe elaborado por la Aso-

ciación Interamericana para la Defensa del Ambiente, diciembre de 2011; LaDawn Haglund, “New Forms of Environmental Governance in São Paulo: Implications for Human Rights”, *Latin American Perspectives*, publicado en línea (2015): 1-19.

Para un balance a comienzos del siglo XXI, véase Robert McCorquodale y Richard Fairbrother, “Globalization and Human Rights”, *Human Rights Quarterly*, 21, 3 (1999): 735-766; Natan Lerner, *Group Rights and Discrimination in International Law*, La Haya, Kluwer, 2003; Fareed Zakaria, *El futuro de la libertad*, Madrid, Taurus, 2003; Kenneth Roth, “Defending Economic, Social and Cultural Rights: Practical Issues Faced by an International Human Rights Organization”, *Human Rights Quarterly*, 26, 1 (2004): 63-73; Martín Hopenhayn, *América Latina, desigual y descentrada*, Buenos Aires, Norma, 2005; Bernardo Sorj y Danilo Martuccelli, *El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008; Eduardo Ángel Russo, *Derechos humanos y garantías*, Buenos Aires, Eudeba, 2009; Gerald Breyer, “Economic Rights: Past, Present, and Future”, en Thomas Cushman (ed.), *Handbook of Human Rights*, Londres, Routledge, 2012, pp. 291-310; Víctor B. Penchaszadeh, *Genética y derechos humanos*, Buenos Aires, Paidós, 2012; Amitai Etzioni, *Privacy in a Cyber Age*, Londres, Palgrave-Macmillan, 2015; Javier Bonilla Saus y Pedro Isern Munne (eds.), *Libertades, derechos, contratos y ciudadanías*, Buenos Aires, Biblos, 2016; James Ron, Shannon Golden, David Crow y Archana Pandya, *Taking Root. Human Rights and Public Opinion in the Global South*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

*Historia mínima de  
los derechos humanos en América Latina*  
se terminó de imprimir en agosto de 2018,  
en los talleres de Reproducciones y Materiales, S.A. de C.V.,  
Monte Alegre 44 bis, Col. Portales Oriente,  
03570, Ciudad de México.  
Portada de Pablo Reyna.  
Composición tipográfica y formación:  
Socorro Gutiérrez, en Redacta, S.A. de C.V.  
Cuidó la edición Antonio Bolívar.

Los derechos humanos en América Latina revelan avances y retrocesos en la progresiva, aunque todavía incompleta, articulación entre discursos, normas y prácticas de protección a esos derechos fundamentales de las personas, al respeto a su integridad física y a su dignidad.

De manera sistemática, este libro registra esos procesos, siguiendo una perspectiva que contempla los anclajes legales y culturales, así como los debates teóricos y políticos, en el marco de realidades sociales, políticas y económicas que han condicionado su efectiva implementación. Estos derechos son analizados a partir de sus antecedentes históricos para llegar a su sedimentación al concluir la Segunda Guerra Mundial, para luego poner la atención en los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la Guerra Fría y en su tratamiento en los términos de la llamada justicia transicional.

En este recorrido, Luis Roniger se detiene en el impacto que han tenido los fenómenos de corrupción política, clientelismo, migración forzada, xenofobia, mercados ilícitos, violencia e inseguridad, así como en los desafíos que representan para los derechos humanos en América Latina las políticas de reconocimiento a la diversidad de género, los derechos identitarios y las amenazas del cambio climático.

En un esfuerzo de síntesis sin precedentes, esta obra revisa la historia de un asunto medular en la construcción del moderno orden político en América Latina. Un asunto que se proyecta hasta nuestros días con una urgencia fuera de cualquier duda.

**C** EL COLEGIO  
**M** DE MÉXICO



*Historia*  
M·Í·N·I·M·A